Advies

Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan



Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan,* uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Registratienummer: 20140212/1061, november 2014

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2014.
ISBN 978-946121-043-2

Bestellingen van publicaties:
Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:
www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Drukwerk:
Drukkerij Excelsior, Den Haag

ONDERWIJS raad

Aan de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
20140212/1061		Den Haag, 3 november 2014
Uw kenmerk	**Doorkiesnummer**	**Onderwerp**
		Advies *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Sommige jongeren hebben onderwijsondersteuning én jeugdhulp nodig. De Wet passend onderwijs en de nieuwe Jeugdwet bieden mogelijkheden om hier meer samenhang in aan te brengen. Momenteel is de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening echter vooral gericht op zaken die bestuurlijk geregeld moeten worden en nog te weinig op de inhoudelijke afstemming.

De raad vindt dat een ononderbroken schoolloopbaan van jongeren een gezamenlijk uitgangspunt van het onderwijs en de jeugdhulpverlening zou moeten zijn. Daarvoor is het nodig dat schoolbesturen een actievere rol spelen in het lokale overleg met gemeenten. Ook zou de jeugdhulpverlening een structureel onderdeel moeten worden van de ondersteuningsstructuur op school. Bij zowel onderwijs- als jeugdhulpverleningsprofessionals is bovendien een verandering nodig in denkbeelden, attitudes en gedrag. De raad wijst er nadrukkelijk op dat onduidelijkheden bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de gemeenten over financiën en verantwoordelijkheden het risico met zich meebrengen dat jongeren niet tijdig de benodigde hulp krijgen. Extra maatregelen gedurende de startfase kunnen dit helpen voorkomen en tegelijkertijd verhinderen dat incidenten leiden tot (overhaaste) nieuwe regelgeving.

De schoolloopbaan van jongeren houdt niet op na het voortgezet onderwijs. Het mbo neemt in passend onderwijs echter een aparte positie in. Dit zet de doorgaande onderwijs-zorglijn onder druk. De raad pleit er dan ook voor om de bestaande zorgplicht van het mbo meer in lijn te brengen met die van het primair en voortgezet onderwijs en ervoor te zorgen dat jongeren ook na hun achttiende jaar de jeugdhulpverlening kunnen behouden.

De beoogde samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening moet voor een belangrijk gedeelte nog van de grond komen. De raad adviseert de overheid om dit proces de komende jaren nauwgezet te blijven monitoren.

Met beleefde groet,

Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting **7**

1 Beleid passend onderwijs en jeugdhulpverlening stelt hoge eisen aan samenwerking **9**
1.1 Achtergrond: meer mogelijkheden voor samenhang in beleid en aanpak van problematiek rondom jongeren 9
1.2 Aanleiding: complex speelveld bemoeilijkt verbinding en samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening 13
1.3 Adviesvraag: hoe is inhoudelijke samenwerking te bevorderen? 15

2 Advies: stel bij samenwerking onderwijs-jeugdhulpverlening een ononderbroken schoolloopbaan centraal **17**
2.1 OOGO is te vrijblijvend om tot inhoudelijke afstemming te komen 18
2.2 Behoudende keuzes van samenwerkingsverbanden en gemeenten hinderen maatwerk 20
2.3 Aparte positie van het mbo vormt een risico voor de uitval van kwetsbare jongeren 23
2.4 Afstand tussen onderwijs en jeugdhulpverlening verkleint mogelijkheden tot schoolnabije aanpak 26

3 Aanbeveling 1: vergroot de toegankelijkheid van jeugdhulpverlening voor het onderwijs **30**
3.1 Kom tot verdieping en verbreding van het lokaal overleg tussen gemeente en schoolbesturen 30
3.2 Organiseer structurele jeugdhulpverlening dicht bij de school 32
3.3 Vergroot de kans op tijdige hulp door inzet onderwijsconsulenten en financieel vangnet 35

4 Aanbeveling 2: trek de onderwijs-zorglijn door tot in het mbo **38**
4.1 Geef het mbo een verbrede zorgplicht 38
4.2 Vergroot de mogelijkheden tot ononderbroken hulpverlening voor 16- tot 23-jarigen 40
4.3 Laat Inspectie meer integraal toezien op passend onderwijs in het mbo 41

5 Aanbeveling 3: zet in op gezamenlijke deskundigheidsbevordering van onderwijs en jeugdhulpverlening **43**
5.1 Investeer in een domeinoverstijgend professionaliseringsaanbod 43
5.2 Maak gebruik van eenzelfde samenwerkingsinstrument 45

Afkortingen **47**

Literatuur **48**

Geraadpleegde deskundigen **52**

Bijlage 1 55
Adviesvraag

Bijlage 2 59
Mogelijke opbrengsten samenwerking onderwijs en Jeugdhulpverlening

Bijlage 3 63
Vereenvoudigde weergave van overlegstructuren onderwijs en gemeenten in het kader van het jeugdbeleid

Bijlage 4 67
Huidige waarborgen binnen passend onderwijs en jeugdhulpverlening

Samenvatting

Er is meer samenhang nodig in de aanpak van problematiek van jongeren voor wie de inzet van onderwijsondersteuning en jeugdhulp wordt gevraagd. Binnen deze samenwerking is momenteel vooral oog voor het proces en minder voor de inhoud. Om inhoudelijke samenwerking verder te ontwikkelen, is volgens de raad een gezamenlijke focus nodig. Een ononderbroken schoolloopbaan zou daarbij het uitgangspunt moeten zijn. Momenteel zijn knelpunten en ongunstige condities aan te wijzen die inhoudelijke samenwerking tegengaan en zo een risico vormen voor de schoolloopbaan van kwetsbare jongeren. Dit advies richt zich op de vraag hoe de inhoudelijke samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening bevorderd kan worden.

Aanbeveling 1: vergroot de toegankelijkheid van jeugdhulpverlening voor het onderwijs
De raad adviseert het bestaande lokale overleg te verbreden en te verdiepen. Het 'op overeenstemming gericht overleg' dat samenwerkingsverbanden en gemeenten moeten voeren, is te vrijblijvend om tot inhoudelijke samenwerking te komen. Deze samenwerking zal concreet gestalte moeten krijgen op lokaal niveau. Schoolbesturen spelen hierbij een belangrijke rol. De raad pleit daarnaast voor verdere stappen om jeugdhulpverlening structureel onderdeel van de ondersteuningsstructuur op school te maken. Onduidelijkheden over financiën en verantwoordelijkheden zorgen voor behoudend gedrag bij samenwerkingsverbanden en gemeenten. Dit kan ertoe leiden dat jongeren met een gecombineerde hulpvraag niet tijdig de juiste begeleiding krijgen. Om dit risico te beperken adviseert de raad de rol van de onderwijsconsulenten te vergroten en een tijdelijk financieel vangnet in te stellen.

Aanbeveling 2: trek de onderwijs-zorglijn door tot in het middelbaar beroepsonderwijs
Binnen passend onderwijs heeft het mbo een aparte positie: mbo-instellingen krijgen middelen om onderwijsondersteuning te bieden, maar kennen geen verplichting tot overleg met gemeenten en andere samenwerkingsverbanden. Ook is de zorgplicht in het middelbaar beroepsonderwijs beperkt. Dit verkleint de kansen van kwetsbare jongeren op het succesvol afronden van een mbo-opleiding. De leeftijdsgrens van achttien jaar voor jeugdhulpverlening vormt een specifiek knelpunt voor continuering van het onderwijs-zorgaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs. De raad pleit er daarom voor om de bestaande zorgplicht van het middelbaar beroepsonderwijs meer in lijn te brengen met die van het primair en voortgezet onderwijs en de mogelijkheden voor het verlengen van jeugdhulpverlening na het achttiende jaar beter te benutten.

Aanbeveling 3: zet in op gezamenlijke deskundigheidsbevordering van onderwijs en jeugdhulpverlening
De raad adviseert te investeren in een professionaliseringsaanbod voor onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals samen. In de praktijk komt samenwerking tussen professionals uit de beide domeinen nu moeilijk tot stand door cultuurverschillen en wederzijdse negatieve beeldvorming. Voor een verbeterde samenhang in de hulp aan jongeren is daarom meer nodig dan veranderingen in structuur en organisatie. Ook beveelt de raad aan om een samenwerkingsinstrument te gebruiken.

Sommige jongeren hebben extra begeleiding nodig om zich goed te kunnen ontwikkelen. Daarvoor is het noodzakelijk dat school en jeugdhulpverlening samen optrekken en een samenhangende aanpak bieden. De Wet passend onderwijs en de nieuwe Jeugdwet beogen hieraan bij te dragen, maar daarmee is samenwerking nog niet overal een vanzelfsprekende praktijk.

1 Beleid passend onderwijs en jeugdhulpverlening stelt hoge eisen aan samenwerking

De invoering van het stelsel van passend onderwijs per 1 augustus 2014 en de wijzigingen in de organisatie van de jeugdzorg per 1 januari 2015 ('transitie jeugdzorg') bieden kansen voor meer samenhang in de aanpak van jeugdproblematiek. Die samenhang is nodig, maar door het complexe speelveld zijn de omstandigheden voor samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening niet optimaal. Desondanks moeten scholen, samenwerkingsverbanden, voorzieningen voor jeugdhulpverlening en gemeenten nader tot elkaar zien te komen om jongeren die dat nodig hebben zo snel mogelijk passende, integrale begeleiding te kunnen geven.

Om dat doel te bereiken is het van belang dat de partijen niet blijven steken in procesafspraken, maar de samenwerking ook inhoudelijk vormgeven. In de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulpverlening is daar echter op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau nog te weinig aandacht voor. Deze lichte vorm van samenwerking brengt het risico van vrijblijvendheid met zich mee. In het minst gunstige geval blijft de samenwerking vooral op papier bestaan.[1]

1.1 Achtergrond: meer mogelijkheden voor samenhang in beleid en aanpak van problematiek rondom jongeren

De meeste jongeren[2] kunnen op school meekomen zonder extra ondersteuning. Een deel van hen heeft echter aanvullende begeleiding nodig. Afhankelijk van de aard en ernst van de problematiek kan deze ondersteuning vanuit het regulier onderwijs of vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs worden geboden. In 2012 kregen ongeveer 280.000 jongeren (11 %) in de leeftijd van 4 tot 18 jaar een vorm van onderwijsondersteuning.[3] Daarnaast zijn er jongeren en ouders die extra ondersteuning nodig hebben in de gezinssituatie, omdat er sprake is van opgroei-

1 Oberon, 2010.
2 In dit advies gaat het om schoolgaande kinderen in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs en om jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs tot de leeftijd van 23 jaar. In de tekst wordt 'jongeren' en 'jeugd' gehanteerd om deze groep te duiden.
3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.

en opvoedproblemen. Hierin voorziet de jeugdhulpverlening. Geschat wordt dat in 2012 ongeveer 350.000 jongeren (10 %) van 0 tot 17 jaar gebruikmaakten van enige vorm van jeugdhulp.[4]

Soms is hulp vanuit onderwijs én jeugdhulpverlening noodzakelijk, omdat zich zowel op school als thuis problemen voordoen. Uit onderzoek blijkt dat dit bij ongeveer 20% van de jongeren met een hulpvraag het geval is (zie het kader hieronder voor een voorbeeld).[5] Voor deze specifieke groep jongeren is een domeinoverstijgende aanpak in de vorm van een onderwijszorgarrangement op zijn plaats. Daarbij is het belangrijk dat het onderwijs en de jeugdhulpverlening met elkaar samenwerken en dat samenhang wordt aangebracht in de begeleiding.

De overheid streeft naar een meer samenhangend aanbod van voorzieningen voor jongeren en een betere verbinding tussen onderwijs en jeugdhulpverlening. In een rapport van de commissie-Wiarda uit 1971 kwam al naar voren dat samenwerking tussen instellingen die zorg boden aan jongeren moest verbeteren, de zorg geregionaliseerd moest worden en de hulpverlening dichter bij huis geboden moest worden.[6] De werkgroepen die naar aanleiding van dit rapport werden ingesteld, kwamen onder andere met de notie dat de school de vindplaats voor jeugdhulpverlening zou moeten zijn. Sindsdien groeide de beleidsmatige aandacht voor de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening gestaag. Vanuit de overheid zijn in dat kader allerlei initiatieven ontplooid. Te denken valt aan de Wet op de jeugdhulpverlening (1989), de invoering van rmc's (regionale meld- en coördinatiepunten, 1994), Operatie Jong (2003) en de bureaus jeugdzorg als wettelijke toegangspoort tot de gehele jeugdzorg (2005). Deze initiatieven zijn gepaard gegaan met herhaaldelijke oproepen vanuit de overheid aan het onderwijs en de jeugdhulpverlening om een betere aansluiting en meer samenhang tussen beide domeinen te bewerkstelligen.

De samenwerking laat echter nog steeds te wensen over. Onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals zijn vaak beperkt op de hoogte van de wederzijdse vormen van ondersteuning en begeleiding die ingezet worden om de ontwikkeling van een jongere te stimuleren.[8] Daardoor krijgen jongeren nog te weinig het meest passende aanbod zo dicht mogelijk bij hun eigen omgeving.

Casus Wesley: complexe problematiek vergt inzet van vele partijen

Wesley[7] is een jongen van acht jaar met een getroebleerde voorgeschiedenis. Hij is blootgesteld aan fors huiselijk geweld en groeit vanaf zijn derde op in diverse pleeggezinnen. Momenteel woont hij weer bij zijn (inmiddels gescheiden) moeder en broertje. Een aantal jaar geleden is hij vanuit het regulier basisonderwijs overgestapt naar een school voor speciaal onderwijs voor kinderen met gedragsproblemen. De jeugdzorg heeft daarin een bemiddelende rol gespeeld. Een betrokken gezinsvoogd heeft de leerling destijds aangemeld.

Wesley is erg gebaat bij een veilige en rustige leeromgeving waarin structuur geboden wordt. Om Wesley te kunnen handhaven op school is de inzet van veel partijen nodig. Vanuit school is er betrokkenheid van de maatschappelijk werkster (naar moeder en instellingen), de intern begeleider (voor didactische afstemming in de klas) en de gedragswetenschapper. Vanuit de aanpalende zorg is Stichting huiselijk geweld betrokken. Zowel een gezinsvoogd als een jeugdbeschermer is actief.

4 Denktank Transformatie Jeugdstelsel, 2014.

5 Peeters-Weem & Bouman, 2013.

6 Van Veen, 1999.

7 Het betreft hier een geanonimiseerde casus.

8 Kamerstukken II, 2011-2012, 33106, nr. 3.

Gezien de complexiteit van de problematiek en het gevoel van de so-school niet voldoende aanbod en één-op-éénbegeleiding in huis te hebben, worden er AWBZ-gelden toegekend in de vorm van 6 uur individuele begeleiding op school. Ook wordt voor de duur van één jaar ggd-zorg toegekend voor uren begeleiding individueel (16-19,5 uur per week), begeleiding in de groep (8 dagdelen per week) en kortdurend verblijf (1 etmaal per week). Daarnaast krijgt Wesley hulp op grond van het persoonsgebonden budget.

Bron: De Ambelt, speciale school voor cluster 4-onderwijs

Wet passend onderwijs en de nieuwe Jeugdwet beogen samenwerking te stimuleren

Vanuit de overheid zijn twee beleidsontwikkelingen in gang gezet die nieuwe samenwerkingsmogelijkheden bieden, namelijk de invoering van het stelsel van passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg. Naast specifieke doelen hebben beide veranderingen als gezamenlijk doel de ondersteuning en hulp rond jongeren meer in samenhang te organiseren en de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening te bevorderen.

Op 1 augustus 2014 is de *Wet passend onderwijs* in werking getreden. Met passend onderwijs ontstaat een nieuw stelsel van onderwijsondersteuning voor leerlingen die extra begeleiding nodig hebben. Meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen daardoor deelnemen aan het regulier onderwijs. In essentie is de Wet passend onderwijs een decentralisatiewet. Schoolbesturen krijgen een zorgplicht, wat inhoudt dat zij verantwoordelijk zijn voor het bieden van passende ondersteuning voor elke leerling. Deze ondersteuning kunnen ze bieden binnen de school van aanmelding, maar ook binnen een andere reguliere school of een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Om de zorgplicht te kunnen vervullen en op regionaal niveau een dekkend ondersteuningsaanbod te kunnen bieden, zijn regionale samenwerkingsverbanden ingericht. Deze samenwerkingsverbanden bestaan uit de besturen van reguliere scholen en van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4).[9] De Wet passend onderwijs heeft ook betrekking op het middelbaar beroepsonderwijs, maar mbo-instellingen maken geen deel uit van een samenwerkingsverband.

Een beleidsontwikkeling die grotendeels parallel loopt aan de invoering van passend onderwijs is de *transitie van de jeugdzorg*. De aanleiding voor de verandering van het jeugdzorgstelsel is onder meer de sterke versnippering van de jeugdzorg. Om een betere afstemming tussen voorzieningen en een integrale aanpak te bevorderen, krijgen gemeenten met de inwerkingtreding van de Jeugdwet per 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp. Vanaf die datum zijn niet meer de provincies, maar de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg. Net als met de Wet passend onderwijs worden met deze wet verantwoordelijkheden en taken gedecentraliseerd. De gemeente had al taken op het gebied van jeugdgezondheidszorg, preventief jeugdbeleid en licht ambulante hulpverlening. Daar komt nu ook de verantwoordelijkheid bij voor voorzieningen zoals de huidige provinciale jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd (ook in het kader van jeugdstrafrecht), de zorg voor verstandelijk gehandicapte jongeren, begeleiding en verzorging, jeugdbescherming en jeugdreclassering.[10] Gemeenten krijgen een jeugdhulpplicht. Het wettelijke recht op jeugdzorg en individuele aanspraken op jeugd-

9 Cluster 3 richt zich op onderwijs aan kinderen met een verstandelijke (zeer moeilijk lerend; IQ onder de 70) en/of lichamelijke beperking en langdurig zieke kinderen. Cluster 4 is voor kinderen met een ernstige psychische stoornis of ontwikkelingspsychopathologie; bijvoorbeeld een autisme-spectrumstoornis of ernstige gedragsproblematiek.

10 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2014.

zorg worden vervangen door een voorzieningenplicht waarvan de aard en omvang in beginsel door de gemeente worden bepaald.

Afstemming tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten wettelijk verankerd
Om de samenwerking tussen samenwerkingsverbanden (onderwijsondersteuning) en gemeenten (jeugdhulpverlening) te stimuleren, zijn in de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet enkele bepalingen opgenomen. Dit zijn zogenoemde spiegelbepalingen. Zo is bepaald dat samenwerkingsverbanden en gemeenten het regionaal ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband met elkaar bespreken in een zogeheten op overeenstemming gericht overleg (verder: OOGO). Ook de aanpak voor ondersteuning van individuele leerlingen kan hier worden besproken. In de Jeugdwet zijn eveneens bepalingen opgenomen die gemeenten verplichten om hun plannen voor jeugdhulp te bespreken met de samenwerkingsverbanden.[11] Met deze wetgeving wordt een kader geboden om de ondersteuning van jongeren in en buiten scholen integraal aan te pakken, dicht bij hun belangrijkste leefdomeinen. Hiermee ontstaan nieuwe horizontale bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen. Onderwijs en jeugdhulpverlening worden gezamenlijk verantwoordelijk voor het opgroeien en de ontwikkeling van jongeren.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs geldt geen wettelijke verplichting tot afstemming en samenwerking met gemeenten. Ook hoeft het middelbaar beroepsonderwijs geen ondersteuningsplan op te stellen. Wel wordt het als wenselijk gezien dat mbo-instellingen voor de uitvoering en inbedding van passend onderwijs aansluiting zoeken bij bestaande samenwerkingsvormen op het gebied van leerplicht en (jeugd)hulp.[12] Ook de ontwikkelingen rondom de Participatiewet (zie kader over andere decentralisaties in het sociale domein) zijn voor het middelbaar beroepsonderwijs relevant met het oog op de toeleiding van studenten naar de arbeidsmarkt.

Andere decentralisaties in het sociale domein: werk en inkomen, en zorg
Het overhevelen van taken, verantwoordelijkheden en financiering op het gebied van onderwijs en jeugdzorg naar een regionaal of lokaal niveau moet gezien worden in het licht van een bredere ontwikkeling, namelijk de decentralisatie in het sociale domein. Naast onderwijs en jeugdhulpverlening vindt een decentralisatie naar gemeenten plaats op het gebied van werk en inkomen (nieuwe Participatiewet) en zorg aan langdurig zieken en ouderen (aanpassing WMO, Wet maatschappelijke ondersteuning). Gemeenten krijgen daardoor te maken met een forse taakverzwaring. Net als de nieuwe Jeugdwet treden beide wetswijzigingen per 1 januari 2015 in werking.

Met de invoering van de Participatiewet komt er één regeling voor mensen die een opstap naar de arbeidsmarkt nodig hebben. Gemeenten zijn op dit moment al verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bijstand (WWB: Wet werk en bijstand) en de sociale werkvoorziening (WSW: Wet sociale werkvoorziening), maar krijgen daarnaast de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen (Wajong). In de Participatiewet worden deze drie regelingen gecombineerd. De Wajongers van wie duidelijk is dat zij vanwege hun beperking nooit kunnen werken, blijven in de Wajong en houden hun uitkering.

11 Laemers & Van Schoonhoven, 2014.

12 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014c.

De WMO is onderdeel van de herinrichting van de langdurige zorg. De AWBZ (Algemene wet bijzondere ziektekosten) wordt omgevormd tot een nieuwe kern-AWBZ waarin de intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg wordt georganiseerd. Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag, die voorheen intramurale zorg zouden ontvangen, krijgen voortaan de zorg in de eigen omgeving. De extramurale verpleging wordt overgeheveld van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet. Gemeenten worden met de WMO 2015 verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging die voorheen in de AWBZ waren ondergebracht.

Bron: Centraal Planbureau, 2013.

Meer ruimte moet leiden tot meer variëteit en maatwerk

Met beide stelselwijzigingen wordt gestreefd naar het tijdig aanbieden van de meest effectieve zorg op een zo laagdrempelig mogelijke manier. Met de sterkere focus op preventie hoopt men daarnaast verergering van problematiek te voorkomen en de kosten voor zwaardere onderwijsondersteuning en jeugdhulp terug te dringen (zie ook bijlage 2).[13] Om deze ambities waar te kunnen maken, bestaat binnen beide wetgevingen meer ruimte voor maatwerk en lokale variëteit.

Met passend onderwijs krijgen samenwerkingsverbanden meer vrijheid om te bieden wat in het oude stelsel moeilijk te realiseren was, zoals het bundelen van diverse geldstromen, het creëren van flexibele vormen van onderwijsarrangementen en het leveren van individueel maatwerk. De invoering van de nieuwe Jeugdwet biedt meer mogelijkheden voor preventie, vervroegde ondersteuning en thuisnabije hulp, en betere samenwerking rondom kinderen en gezinnen.[14]

Lokale ontwikkelingen en oplossingen krijgen een kans en er kunnen waar nodig op regionaal niveau afspraken gemaakt worden over voorzieningen die lokaal niet gerealiseerd kunnen worden. Op lokaal niveau wordt de kans dat de uitvoerende professionals elkaar kennen en weten te vinden ook groter.

Voor het onderwijs en de jeugdhulpverlening ontstaan door de geboden beleidsruimte niet alleen betere mogelijkheden om passende ondersteuning en zorg te bieden *binnen* de beide domeinen, maar óók om beleid en aanpak *tussen* de domeinen in samenhang te organiseren en uit te voeren. Hoe dit in de praktijk uitpakt voor jongeren die naast extra onderwijsondersteuning ook zorg behoeven, hangt voor een groot deel af van de concrete samenwerking en afstemming tussen de samenwerkingsverbanden en gemeenten.

1.2 Aanleiding: complex speelveld bemoeilijkt verbinding en samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening

Met passend onderwijs en de transitie jeugdzorg ontstaan dus meer kansen voor een samenhangende aanpak. Dit is echter nog geen garantie dat deze kansen ook daadwerkelijk gegrepen worden en er inderdaad effectieve afstemming en samenwerking ontstaat. De totstandkoming van een samenhangend beleid rond jeugdigen heeft de beste kans van slagen als het beleid in de verschillende domeinen ook zo veel mogelijk in samenhang wordt opgepakt. Er zijn wat dit betreft echter een aantal minder gunstige omstandigheden aan te wijzen die hun

13 Walraven, Van der Grinten, Deen & Bosdriesz, 2014.

14 Doodkorte & Hermanns, 2013.

oorsprong vinden in de structuur van het onderwijs- en jeugdhulpverleningsstelsel en de organisatie van waaruit de wijzigingen in beide stelsels zijn ingezet. Deze omstandigheden hebben ook hun weerslag op de aandacht die er momenteel is voor de inhoudelijke aspecten van samenhangend beleid. Mede daardoor leiden bestuurlijke afspraken tussen onderwijs en jeugdhulpverlening nog te weinig tot concrete invulling van de samenwerking op uitvoerend niveau. De omstandigheden worden hieronder nader uitgewerkt.

Ingewikkelde overlegstructuur

Passend onderwijs en jeugdhulpverlening kennen verschillende overlegstructuren. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn vanuit het Rijk regionaal ingedeeld: 76 samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en 74 samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs. Gemeenten hebben de indeling van de jeugdzorgregio's vormgegeven. Momenteel zijn dat ongeveer 42 regio's.[15] De grenzen van de samenwerkingsverbanden en die van de jeugdzorgregio's komen doorgaans niet overeen. Daarnaast is passend onderwijs regionaal belegd bij de samenwerkingsverbanden, terwijl de aansturing van jeugdhulpverlening op lokaal niveau bij de gemeenten ligt. Een gevolg hiervan is dat samenwerkingsverbanden – onder andere in het kader van het OOGO – met een veelheid aan gemeenten moeten overleggen. In sommige gevallen kan dit oplopen tot vijftien gemeenten.[16] Samen met de niet-congruente regiogrenzen veroorzaakt dit een complexe overlegstructuur en onhelderheid over wat aan welke bestuurlijke tafel besproken moet worden.[17] De complexiteit van de niet-congruente regio-indeling is ook gesignaleerd door het veld en in reviews vanuit de rijksoverheid.[18] Zie bijlage 3 voor een schematische weergave van overlegstructuren tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten.

Uiteenlopende implementatiefases

De datums van inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet zijn niet gelijk; de invoeringstrajecten lopen daardoor niet parallel. Dit bemoeilijkt de samenhang tussen de plannen voor onderwijsondersteuning en die voor jeugdhulp, bijvoorbeeld doordat samenwerkingsverbanden de concepten voor deze plannen eerder klaar moeten hebben dan de gemeenten. Daar komt bij dat het financiële en wettelijke kader rondom jeugdzorg nog maar recent is vastgelegd. Hierdoor kregen gemeenten in een later stadium dan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs zicht op bijvoorbeeld de omvang van de beschikbare budgetten. De procesmatige en inhoudelijke afstemming tussen de twee trajecten wordt door het verschil in implementatiefase belemmerd.[19]

Gescheiden systemen

Hoewel de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulpverlening versterkt moet worden om gezamenlijk ondersteuning en zorg aan jongeren te kunnen bieden, blijven beide domeinen gescheiden systemen – te beginnen op rijksniveau bij de afzonderlijke ministeries van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, voor onderwijs) en VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor jeugdhulp). Passend onderwijs en jeugdhulpverlening hebben elk hun eigen bestuurlijke structuur en inrichting, taken en verantwoordelijkheden, en verantwoordingscultuur. Deze opdeling kan vanuit procesmatig oogpunt functioneel zijn, doordat werkproces-

15 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2014.

16 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014a.

17 Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.

18 Het Ministerie van OCW heeft daarop aangegeven dat de regio-indeling op gezamenlijk verzoek van samenwerkingsverbanden en gemeenten op termijn kan worden aangepast als in de praktijk blijkt dat de huidige indeling een belemmering vormt voor de onderlinge samenwerking. Zie OGC Gateway, 2014; PO-raad & VO-raad, 2014;

19 OGC Gateway, 2014.

sen meer gericht zijn op eenduidige doelstellingen en efficiënter en effectiever kunnen worden ingericht.[20] Tegelijkertijd wordt hierdoor de afstemming en samenwerking tussen beide domeinen bemoeilijkt.

Verbinding komt in Nederland lastiger tot stand
Landen als Finland, Denemarken en Engeland lopen in een aantal opzichten voor op Nederland met de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulpverlening. In deze landen is ook gekozen voor decentralisatie en is al langer sprake van een sterke samenwerking tussen beide domeinen. Daarnaast zijn het regulier en speciaal onderwijs op een verdergaande manier geïntegreerd waardoor ze meer ervaring hebben met afstemming met andere partners binnen het jeugdbeleid. Deze landen hebben het wat betreft de bestuurlijke organisatie van onderwijs en jeugdzorg eenvoudiger. De verantwoordelijkheden voor onderwijs en jeugdzorg zijn in één hand belegd, namelijk bij de gemeente. In Nederland is dat niet aan de orde, omdat Nederland naast openbaar onderwijs ook bijzonder onderwijs kent. Daarbij zijn de Nederlandse schoolbesturen in hoge mate autonoom. In vergelijking met Finland, Denemarken en Engeland is hierdoor meer bestuurlijke en beleidsmatige inspanning nodig om verbindingen te leggen tussen onderwijs en jeugdzorg.

Bron: Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.

Beperkte blik door startfase
Doordat beide implementaties zich in de startfase bevinden, staat het organisatorisch en procesmatig traject veelal centraal. De focus bij samenwerkingsverbanden en gemeenten ligt momenteel vooral op zaken die bestuurlijk geregeld moeten worden. Binnen de samenwerkingsverbanden gaat het om het voeren van de noodzakelijke overleggen, de totstandkoming van de ondersteuningsplannen, de operationalisering van werkwijzen en procedures en het regelen van de financiële stromen.[21] Ook de gemeenten zijn druk bezig om de noodzakelijke organisatorische en procesmatige veranderingen door te voeren die de transitie van de jeugdzorg met zich meebrengt: zorg inkopen bij jeugdzorgaanbieders, regionale transitiearrangementen afsluiten, enzovoorts.

De samenwerkingsverbanden en gemeenten lijken nog zo in beslag genomen te worden door de veranderingen binnen de eigen domeinen, dat de blik vooral naar binnen is gericht. Waar de aandacht wel uitgaat naar de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulpverlening, betreft het vooral de procesmatige afstemming en niet de inhoudelijke afstemming.[22] Om een samenhangende aanpak van onderwijsondersteuning en jeugdhulp te kunnen bieden aan jongeren die dit nodig hebben, is inhoudelijke samenwerking echter wel een voorwaarde.

1.3 Adviesvraag: hoe is inhoudelijke samenwerking te bevorderen?

Met de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden zijn samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten aan zet om meer samenhang aan te brengen tussen onderwijsondersteuning en jeugdhulp. Hier is tijd voor nodig. Maar tijd is, gezien het beschreven complexe speelveld, niet zonder meer genoeg. Het is van belang om in een vroegtijdig stadium knelpunten en kansen voor inhoudelijke samenwerking te signaleren, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau. Zo kunnen de mogelijkheden die passend onderwijs en de transitie van

20 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008.
21 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014f.
22 Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, 2014.

de jeugdzorg bieden optimaal worden benut. Vanuit het ministerie van OCW is in dat kader de volgende adviesvraag geformuleerd (de volledige adviesaanvraag is te vinden in bijlage 1):

> Wat is er nodig om de ontwikkeling van regionale samenwerking tussen onderwijs en zorg voor jeugd te bevorderen, zodat op de werkvloer meer maatwerk in de ondersteuning voor jongeren verkregen wordt?

Een signalerend advies

Dit advies heeft betrekking op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De raad gaat na op welke manier de samenwerking tussen partijen in het onderwijs en de jeugdzorg te verbeteren is op regionaal en lokaal niveau, gezien hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarbij wordt gekeken naar bestuurlijke samenwerking en naar samenwerking op een uitvoerend niveau tussen professionals vanuit beide disciplines. Omdat dit advies gericht is op beleid dat zijn uitwerking in de praktijk nog moet hebben, heeft het een signalerend karakter.

Beantwoording van de adviesvraag

Ter voorbereiding op dit advies heeft uitgebreid literatuuronderzoek plaatsgevonden. Daarbij zijn ook twee studies gebruikt die in het kader van het advies voor de Onderwijsraad zijn uitgevoerd.[23] Er zijn panelbijeenkomsten gehouden met directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en met onderwijsbesturen. Verder is een bezoek gebracht aan het Scala College in Alphen aan den Rijn. Ook is deelgenomen aan de Denktank Transformatie Jeugdstelstel georganiseerd door het NJi (Nationaal Jeugdinstituut). Tot slot hebben diverse individuele consultaties met deskundigen plaatsgevonden. Een compleet overzicht van geraadpleegde literatuur en deskundigen is te vinden achter in dit advies.

23 Laemers & Van Schoonhoven, 2014; Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.

Om de inhoudelijke samenwerking verder te ontwikkelen is een gezamenlijke focus nodig. De raad adviseert een ononderbroken schoolloopbaan als uitgangspunt te nemen. De vrijblijvendheid van het OOGO, de terughoudendheid bij samenwerkingsverbanden en gemeenten, de aparte positie van het middelbaar beroepsonderwijs en cultuurverschillen tussen beide domeinen vormen echter een risico voor inhoudelijke samenwerking én voor de schoolloopbaan van kwetsbare jongeren. Hiervoor zijn gerichte maatregelen nodig.

2 Advies: stel bij samenwerking onderwijs-jeugdhulpverlening een ononderbroken schoolloopbaan centraal

Om de inhoudelijke samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening verder te ontwikkelen, is het allereerst belangrijk dat er een gemeenschappelijke focus ontstaat. De gemeenschappelijke focus is nodig vanuit de gedachte 'wet plus budget is niet genoeg': wanneer sprake is van een juridische, financiële én sociaal-ideologische driehoek leidt dat tot de beste resultaten voor samenwerking.[24] De raad pleit ervoor om die focus op alle niveaus te leggen op het waarborgen van een ononderbroken schoolloopbaan van jongeren. Het 'schoolloopbaandenken' kan zo zorgen voor een gemeenschappelijk kader van waaruit onderwijs en jeugdhulpverlening samen komen tot een integraal onderwijszorgaanbod.

Reden voor de keuze voor de ononderbroken schoolloopbaan is dat de school een grote rol speelt in het leven en de ontwikkeling van jongeren. Dit geldt voor alle jongeren, maar nog sterker voor jongeren die problemen hebben. De school biedt rust, structuur, veiligheid en een plek om leeftijdgenoten te ontmoeten. Een succesvolle schoolloopbaan biedt daarnaast de beste toekomstperspectieven. Het is dan ook uitermate belangrijk dat onderwijs zo veel mogelijk doorgang kan vinden, dat jongeren hier zo veel mogelijk van kunnen profiteren en dat de benodigde ondersteuning waar mogelijk in de vertrouwde omgeving van de eigen school geboden kan worden. Dat betekent niet dat de schoolgang van het kind altijd voorrang moet krijgen. Er kunnen situaties bestaan waarin van een ononderbroken schoolloopbaan geen sprake kan zijn, bijvoorbeeld wanneer een time-out nodig is of de veiligheid van de jongere in het geding is. De focus op de schoolloopbaan van de jongere betekent in die gevallen echter wel dat vanuit onderwijs en jeugdhulpverlening gezamenlijk wordt aangestuurd op een zo spoedig mogelijke hervatting hiervan.

24 Bronneman-Helmers, 2011.

Daarnaast zijn maatregelen nodig die de inhoudelijke samenwerking stimuleren. De raad signaleert namelijk een aantal knelpunten en condities die de inhoudelijke samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening niet bevorderen. Dit heeft zijn weerslag op de schoolloopbaan van kwetsbare jongeren.

Ten eerste is de raad van mening dat de structuur van het OOGO te vrijblijvend is om tot inhoudelijke samenwerking te komen (paragraaf 2.1). Ten tweede is de terughoudendheid bij samenwerkingsverbanden en gemeenten over de eigen verantwoordelijkheden voor het onderwijszorgaanbod niet bevorderlijk voor de afstemming en samenwerking op inhoud. Deze kan zelfs een negatief effect hebben op het daadwerkelijke aanbod van ondersteuning en jeugdhulp (paragraaf 2.2.). Ten derde verwacht de raad specifiek voor het middelbaar beroepsonderwijs dat de aparte positie die deze onderwijssector in passend onderwijs inneemt, de inhoudelijke samenwerking met gemeenten en jeugdhulpverlening, evenals de daadwerkelijke begeleiding, niet ten goede komt. Hierdoor wordt de kans op uitval van kwetsbare jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs groter (paragraaf 2.3). Tot slot bestaan knelpunten op uitvoerend niveau die ervoor zorgen dat de inhoudelijke samenwerking tussen professionals onvoldoende tot stand komt. Deze zijn gerelateerd aan bereikbaarheid en toegankelijkheid van jeugdhulpverlening en aan de onderlinge negatieve beeldvorming tussen onderwijs en jeugdhulpverlening (paragraaf 2.4).

De raad pleit er dan ook voor om de toegang tot jeugdhulpvoorzieningen vanuit het onderwijs te vergroten en de positie van het middelbaar beroepsonderwijs in passend onderwijs meer in lijn te brengen met het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast dienen cultuurverschillen tussen professionals uit beide domeinen overbrugd te worden. De raad doet hiertoe een aantal aanbevelingen die in hoofdstuk 3 t/m 5 verder worden uitgewerkt.

2.1 OOGO is te vrijblijvend om tot inhoudelijke afstemming te komen

De raad is van mening dat de invulling van het OOGO zeer afhankelijk is van de intenties van samenwerkingsverbanden en gemeenten om samenhangend beleid op inhoud te bevorderen en de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulpverlening te versterken. De vrijblijvendheid van het OOGO strookt niet met hetgeen passend onderwijs en de transitie jeugdzorg beogen. In deze paragraaf wordt dat nader toegelicht.

OOGO is wettelijk verplicht

Om de afstemming over passend onderwijs en jeugdzorg op bestuurlijk niveau te stimuleren, is in de wettelijke kaders opgenomen dat samenwerkingsverbanden en gemeenten ten minste eenmaal in de vier jaar verplicht met elkaar om tafel moeten gaan in een OOGO. Tijdens dit overleg worden bestuurlijke afspraken over de samenwerking gemaakt. Een duidelijk voordeel van het verplichte karakter van het OOGO en de ingebouwde horizontale verantwoording is dat het regio's in beweging brengt om gezamenlijk te overleggen over de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdhulpverlening.[25] Daarnaast geldt de verplichting tot een OOGO ook voor samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs, zodat de continuering van ondersteuning bij de overgang van het ene naar het andere onderwijs bevorderd kan worden.

25 Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.

Wettelijke beschrijving OOGO alleen op hoofdlijnen

De verplichte onderwerpen binnen het OOGO staan alleen op hoofdlijnen vast. Dat zijn het regionale onderwijsondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het jeugdhulpplan van de gemeente – het laatste voor zover het de afstemming van en effectieve samenwerking met het onderwijs betreft. In het onderwijsondersteuningsplan staat onder meer hoe het samenwerkingsverband een samenhangend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen organiseert, en er staan afspraken in over beleid en procedure voor de toewijzingssystematiek van onderwijsondersteuning. De basis voor het ondersteuningsplan wordt gevormd door de ondersteuningsprofielen van de individuele scholen binnen het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden en gemeenten dienen de plannen voor onderwijsondersteuning en jeugdhulp tijdens een OOGO zo goed mogelijk met elkaar af te stemmen. Beide typen plannen worden ten minste één keer in de vier jaar opgesteld en mogen pas vastgesteld worden nadat het OOGO hierover heeft plaatsgevonden. De beide plannen hoeven overigens niet in eenzelfde OOGO besproken te worden; dit kan ook in twee afzonderlijke OOGO's.

Verder schrijft de wet vooral globaal voor wat in het OOGO aan de orde moet komen. In de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs worden wel enkele thema's genoemd, zoals leerplicht, leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, samenhang met jeugdhulpverlening, maatschappelijke ondersteuning en arbeidstoeleiding. In de Jeugdwet wordt alleen aangegeven dat het overleg moet gaan om die onderdelen van het jeugdhulpplan die betrekking hebben op de aansluiting met het onderwijs. De agenda voor het overleg wordt gezamenlijk opgesteld door samenwerkingsverbanden en gemeenten en kan verder uitgebreid worden met andere onderwerpen van gezamenlijk belang.

Bronnen: Kamerstukken II, 2011-2012, 33106, nr.3; Kamerstukken I, 2013-2014, 33684, A.

Inhoudelijke samenhang is optioneel, niet voorgeschreven

Over de inhoud van het OOGO bestaan alleen verplichtingen op hoofdlijnen (zie kader). Er bestaat veel ruimte om het overleg naar eigen inzicht te voeren. Daarom hebben de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), de PO-raad en de VO-raad voor zowel het OOGO-ondersteuningsplan als het OOGO-jeugdhulpplan modelprocedures ontwikkeld met bijbehorende landelijke geschillencommissies. In de modelprocedure OOGO-ondersteuningsplan wordt gesteld dat dit overleg ook gaat over de afstemming met de jeugdhulpverlening. Daarbij wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs, waarin staat dat het logisch is te overleggen over de plannen die de gemeente heeft voor de (jeugd) zorg, omdat delen van de inhoud direct gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke taken en het beleid.[26] Als zodanig is dit echter niet in de onderwijswetten zelf bepaald. Met andere woorden: het is strikt genomen geen formele verplichting het in het OOGO over het onderwijsondersteuningsplan ook te hebben over de afstemming met jeugdhulpverlening.

Inhoudelijke afstemming over de uitvoering krijgt weinig prioriteit

Onderzoek naar de inhoud van concept-onderwijsondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden laat zien dat de afstemming met jeugdzorg daarin nog weinig prioriteit krijgt.[27] In bijna een vijfde van de ondersteuningsplannen wordt helemaal geen inhoud geformuleerd met betrekking tot de aansluiting met jeugdzorg en in minder dan de helft van de plannen wordt dit aspect wat concreter uitgewerkt.

26 Kamerstukken II, 2011-2012, 33106, nr. 3.

27 Oberon, 2014.

Over het algemeen worden tijdens het OOGO over het ondersteuningsplan globale afspraken gemaakt voor een kortere periode dan vier jaar. De keuze voor een kortere periode komt doordat partijen de eerste jaren na de invoering van passend onderwijs als overgangsperiode beschouwen, maar ook door het tijdspad voor de jeugdhulpplannen. De deadline voor de OOGO's voor het jeugdhulpplan ligt immers een stuk verder weg dan die voor het ondersteuningsplan. Een inhoudelijke vertaling van doelen en afspraken op het gebied van onderwijs en jeugdhulpverlening naar het concrete uitvoeringsniveau wordt daardoor lastiger.

Het voeren van een OOGO wordt ook bemoeilijkt wanneer samenwerkingsverbanden kiezen voor een 'beleidsarme' invoering van passend onderwijs. In deze beleidsarme variant blijven samenwerkingsverbanden zo dicht mogelijk bij de situatie van vóór de invoering van passend onderwijs. Een visie op het bereiken van de inhoudelijke doelen van passend onderwijs en de rol die jeugdhulpverlening daarbij zou kunnen spelen, ontbreekt dan vaak. Daardoor kunnen gemeenten de aansluiting met het voorgenomen beleid in het jeugddomein maar beperkt maken.

Voorschrift over afspraken ontbreekt
Een ander aspect dat de inhoudelijke afstemming tussen onderwijs en jeugdhulpverlening niet bevordert, is dat er geen wettelijke vorm bestaat voor het vastleggen van afspraken die gemaakt worden in een OOGO. Gemeenten en samenwerkingsverbanden kunnen zelf besluiten of en hoe ze afspraken borgen. Beide partijen kunnen dan ook over de inhoudelijke afstemming van de plannen besluiten tot een 'agree to disagree'-variant. In zo'n situatie wordt erkend dat overeenstemming niet zal worden bereikt. Samenwerkingsverbanden en gemeenten tekenen alleen voor de OOGO-procedure en niet voor de gezamenlijke inhoud. Het OOGO heeft dan volgens de regels plaatsgevonden, maar partijen blijven beleidsmatig hun eigen weg gaan.[28]

2.2 Behoudende keuzes van samenwerkingsverbanden en gemeenten hinderen maatwerk

In de periode van inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet zijn er twee cruciale onduidelijkheden. Ten eerste is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen onderwijs en jeugdhulpverlening nog niet helder. Ten tweede veroorzaken de veranderingen in financiering bij beide domeinen onduidelijkheid en onzekerheid over de manier waarop de budgetten besteed kunnen worden en over de toereikendheid van de budgetten. Door deze onduidelijkheden zijn samenwerkingsverbanden en gemeenten behoudend in hun keuzes voor het leveren van ondersteuning en zorg.[29] Dit werkt zogenoemde grensconflicten in de hand. Daarbij worden verantwoordelijkheden op de grens tussen onderwijs en jeugdhulpverlening afgeschoven op het andere domein.

Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden onderwijs en jeugdhulpverlening
In de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet is sprake van elkaar overlappende verantwoordelijkheden voor onderwijs en jeugdhulpverlening. Uit de Wet op het primair onderwijs komt bijvoorbeeld naar voren dat scholen niet alleen verantwoordelijk zijn voor de cognitieve ontwikkeling van leerlingen, maar ook voor de sociaal-emotionele ontwikkeling in brede zin. Schoolbesturen hebben met de Wet passend onderwijs de opdracht om voorzieningen te tref-

28 Laemers & Van Schoonhoven, 2014.

29 Droste, 2013.

fen om problemen die niet uitsluitend het onderwijs betreffen, vroegtijdig te signaleren en – wanneer een oplossing hun mogelijkheden te boven gaat – in overleg te treden met gemeenten.[30] Verder worden scholen expliciet genoemd in artikel 2.1.b Jeugdwet. Volgens dat artikel zijn scholen een plaats waar het gemeentelijk beleid verantwoordelijk is voor versterking van het opvoedkundig klimaat. Onderwijs en jeugdhulpverlening hebben dus een gemeenschappelijke opdracht wanneer het gaat om een gezonde en goede ontwikkeling van jongeren.

Een dergelijke overlap, ook wel redundantie genoemd, heeft voordelen. De ene schakel in het systeem kan de andere corrigeren en daarmee neemt de betrouwbaarheid en beschikbaarheid toe.[31] Juist in situaties waarin taken elkaar gedeeltelijk overlappen ontstaat regelruimte voor verantwoordelijke professionals om samenhang op maat te bieden. Deze voordelen kunnen binnen passend onderwijs en de jeugdhulpverlening bijvoorbeeld zichtbaar worden bij een zorgwekkende situatie rondom een jongere. Daarbij is het zaak dat vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid zowel de school als de jeugdhulpverlening een vinger aan de pols houdt en waar nodig actie onderneemt.

Tegelijkertijd is een zekere afbakening van verantwoordelijkheden van belang voor het bevorderen van daadkracht. Partijen weten dan beter wat ze onder welke omstandigheden van elkaar kunnen verwachten en kunnen elkaar daar vervolgens op aanspreken. Ook voor het werken aan inhoudelijke verbinding, vertrouwen en visieontwikkeling is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling nodig.[32]

Voor de taken die primair aan het onderwijs en de jeugdhulpverlening kunnen worden toegerekend, is de afbakening van verantwoordelijkheden voldoende duidelijk. Voor situaties waarin een gecombineerde inspanning vanuit het onderwijs en de jeugdhulpverlening wordt verwacht om een jongere een optimaal arrangement te kunnen bieden, is deze verdeling echter minder helder. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een situatie waarbij een jongere alleen op school kan blijven met hulp vanuit jeugdhulpverlening. Maar ook wanneer een vorm van onderwijs nodig is die (deels) buiten de school plaats moet vinden. Zie het voorbeeld van de zorgboerderij in het kader.

Onduidelijkheid over waar de verantwoordelijkheid van de school ophoudt en die van andere voorzieningen begint, werd in de plannen van aanpak van Operatie Jong (2004) al benoemd als knelpunt voor de samenwerking tussen het onderwijs en andere partijen. Binnen de beleidstrajecten passend onderwijs en de transitie jeugdzorg is dit dus nog steeds aan de orde.

De zorgboerderij: wel of geen onderwijs?
Onderwijs-zorgarrangementen die (deels) buiten de school moeten plaatsvinden, behoren tot de duurste voorzieningen. Een extra complicerende factor in het bepalen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten is dat sommige van dergelijke voorzieningen geen BRIN-nummer (Basis Registratie Instellingen) hebben, waardoor ze niet als onderwijsinstelling worden aangemerkt. Een zorgboerderij is daar een voorbeeld van. Naast de begeleiding die kinderen daar krijgen, is het ook de bedoeling dat er in bepaalde mate onderwijs wordt gegeven.

Een zorgboerderij is een bijzonder agrarisch bedrijf waar kinderen, jongeren en volwassenen met een zorgvraag passende begeleiding, dagbesteding of arbeidstraining krijgen voor een afgemeten

30 Laemers & Van Schoonhoven, 2014.

31 Schillemans, 2008.

32 O'Toole, 1997.

periode een of meerdere dag(del)en per week. Op de zorgboerderij worden landbouw en zorg gecombineerd. De boerderij heeft vele verschijningsvormen. Je kunt er werken, logeren of zelfs wonen. De aard en omvang van de begeleiding hangen af van de individuele hulpvraag. Er bestaan gespecialiseerde zorgboerderijen die zich richten op leerlingen en jongeren die leerplichtig zijn, maar moeite hebben met het volgen van onderwijs. Het gaat dan om kinderen met een zware vorm van autisme, kinderen met een ernstige geestelijke en/of fysieke beperking of kinderen die om wat voor reden dan ook thuiszitten. Er zijn particuliere zorgboerderijen, maar ook zorgboerderijen die onderdeel zijn van een grotere zorginstelling. Nederland telt rond de 750 zorgboerderijen die zijn aangesloten bij de Federatie Landbouw en Zorg, de brancheorganisatie van de sector.

Voor de onderwijswetgeving biedt de zorgboerderij geen onderwijs. Voor de financiering van de zorgboerderij zelf kunnen dus geen onderwijsmiddelen worden aangewend. Begeleiding van leerplichtige jongeren vanuit een zorgboerderij wordt veelal vergoed via de AWBZ. In de nabije toekomst worden de activiteiten van de zorgboerderij vanuit de WMO bekostigd. Sommige zorgboerderijen richten zich echter in grotere mate op het geven van onderwijs en zijn erkend als leerbedrijf. Hierbij is meestal het speciaal onderwijs betrokken. In die gevallen is samenwerking met onderwijsinstellingen en jeugdhulpverlening cruciaal om ervoor te zorgen dat de deelnemers ook certificaten of diploma's kunnen behalen. Er kan dan getouwtrek ontstaan tussen onderwijs en gemeenten over de vraag wie welk deel van de begeleiding voor zijn rekening neemt.

Bron: Zorgboeren, 2014.

Onzekerheid over de besteding van middelen voor ondersteuning en zorg

Met de overheveling van taken en verantwoordelijkheden naar samenwerkingsverbanden en gemeenten worden ook de financieringsstromen gedecentraliseerd. Daarnaast is sprake van een vorm van budgettering. Voor passend onderwijs geldt dat de middelen voor extra ondersteuning niet meer aan individuele leerlingen worden toegekend, zowel de middelen voor lichte ondersteuning als die voor zware ondersteuning gaan naar het samenwerkingsverband.[33] Samenwerkingsverbanden hebben daardoor een grote eigen financiële verantwoordelijkheid gekregen voor het aanbod van extra onderwijsondersteuning.

De budgettering van onderwijsondersteuning gaat gepaard met verevening. Op het moment zijn er grote verschillen tussen regio's in het aantal indicaties voor leerlinggebonden financiering dat wordt afgegeven en daarmee ook in de hoogte van de beschikbare ondersteuningsbudgetten. Omdat er geen verklaring is gevonden voor deze onevenwichtige verdeling van de behoeften aan extra ondersteuning, is besloten de budgetten anders te verdelen, namelijk naar rato van het aantal leerlingen in de regio. Deze verevening houdt in dat sommige samenwerkingsverbanden minder en andere meer te besteden krijgen in vergelijking met de oude situatie.[34] Deze veranderingen zijn van invloed op de keuzes die gemaakt worden binnen de samenwerkingsverbanden om een dekkend ondersteuningsaanbod te kunnen waarborgen.

De samenwerkingsverbanden mogen zelf bepalen op welke manier het budget tussen scholen wordt verdeeld. De toewijzingssystematiek van ondersteuningsmiddelen – procedure en criteria – moet daarbij wel transparant zijn. Ook wat betreft de organisatie van de extra onderwijsondersteuning is er veel beleidsruimte voor samenwerkingsverbanden. Doordat men nog beperkt zicht heeft op de toekomstige en daadwerkelijke uitgaven voor ondersteuning en op hoe de veranderingen in het ondersteuningsbudget uitwerken, hanteren de meeste

33 Onderwijsraad, 2011.

34 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014d.

samenwerkingsverbanden echter een overgangsperiode waarin de bestaande situatie wordt gehandhaafd.[35]

Met betrekking tot de transitie van de jeugdzorg worden voor de taakuitvoering van de gemeenten alle hiermee gemoeide middelen via een verdeelmodel overgeheveld naar gemeenten. Daarvan kunnen gemeenten een zorgaanbod binnen de jeugdhulp inkopen. Deze wijziging in financiering gaat gepaard met bezuinigingen. De hoogte van het beschikbare budget is inmiddels grotendeels duidelijk, maar gemeenten hebben nog onvoldoende zicht op de manier waarop de middelen voor jeugdhulpverlening besteed moeten gaan worden.[36] Met name de verdeling van middelen voor preventieve en curatieve jeugdhulp is een complex vraagstuk. Gemeenten dienen de focus meer op preventie te leggen, maar tegelijkertijd mag dit niet ten koste gaan van de beschikbaarheid van zwaardere vormen van jeugdhulpverlening. Het daadwerkelijke zorgaanbod hangt daardoor niet alleen af van het beschikbare budget, maar ook van de keuzes die gemeenten hierin maken.

Gevolg: behoudend gedrag werkt grensconflicten in de hand
Hoewel alle partijen uiteindelijk hetzelfde doel willen bereiken – de beste ontwikkelingskansen voor elke jongere –, is er veel discussie mogelijk over taken en verantwoordelijkheden.[37] De veranderende bestuurlijke, financiële en maatschappelijke context als gevolg van de invoering van passend onderwijs en de transitie jeugdzorg draagt aan de onduidelijke situatie bij. Scholen en gemeenten worden behoudend in wat zij ieder voor zich tot het domein van onderwijs en jeugdzorg rekenen.[38] Dit werkt het afschuiven van verantwoordelijkheden in de hand, vooral in het grensgebied waar de verantwoordelijkheden van onderwijs en jeugdhulp elkaar overlappen. Samenwerkingsverbanden – in het bijzonder die met een 'negatieve vereveningsopdracht' – kunnen voor de uitvoering van een dekkend ondersteuningsaanbod en de zorgplicht bijvoorbeeld eerder besluiten zich tot de gemeente te wenden. Ook het ontbreken van criteria voor de basisondersteuning die scholen en instellingen moeten bieden, vormt hierbij een risico. Voor die jongeren die een domeinoverstijgende aanpak nodig hebben, kunnen gemeenten eerder geneigd zijn om begeleidingsvormen vanuit de jeugdhulpverlening zo veel mogelijk (financieel) bij het onderwijs neer te leggen of om de oplossing voor meervoudige problematiek te zoeken in onderwijsondersteuning.

Door de toenemende kans op grensconflicten bestaat een verhoogd risico dat jongeren alsnog thuis komen te zitten, niet tijdig de meest passende hulp krijgen of terecht komen bij de partij met de ruimste financiering. Deze partij hoeft niet per definitie de partij te zijn met het meest geschikte ondersteunings- en zorgaanbod[39] of met een aanbod dat het dichtst bij huis geboden kan worden.

2.3 Aparte positie van het mbo vormt een risico voor de uitval van kwetsbare jongeren

Ook mbo-studenten kunnen aanspraak maken op specialistische onderwijsondersteuning. Het mbo kent door de zeer diverse instroom een studentenpopulatie met een verscheiden-

35 Oberon, 2014.
36 Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, 2014.
37 Van Veen, 2006.
38 Sardes, 2013; Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.
39 Centraal Planbureau, 2014.

heid aan onderwijsachtergronden en kenmerken. De meeste studenten zijn afkomstig uit het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) met of zonder leerwegondersteuning. De afgelopen jaren heeft het mbo echter te maken met een groeiende instroom van jeugdigen met een extra ondersteuningsbehoefte. Een groot deel van hen is afkomstig uit het praktijkonderwijs of uit het voortgezet speciaal onderwijs, cluster 3 en 4. Deze jongeren hebben vaker te kampen met cognitieve problemen, psychische problemen, werkhoudingsproblemen en problemen in de thuissituatie.[40] Zij komen veelal terecht in niveau 1 of 2 van het mbo. Ook via andere wegen stromen jongeren door naar het mbo. Ongekwalificeerde jongeren worden bijvoorbeeld door gemeenten terugverwezen naar het mbo om hen uit het uitkeringscircuit te houden.

Onder de mbo-studenten bevindt zich dus een kwetsbare groep die aanvullende begeleiding en zorg nodig heeft om het onderwijs succesvol te kunnen doorlopen. Als gevolg van de vrijblijvende positie van het mbo in passend onderwijs signaleert de raad echter factoren die er voor zorgen dat de doorgaande onderwijs-zorglijn voor deze jongeren onder druk komt te staan.

Mbo's verantwoordelijk voor passend onderwijs, maar kennen meer vrijheden dan samenwerkingsverbanden

In de situatie vóór passend onderwijs konden ook mbo-studenten met een extra ondersteuningsbehoefte in aanmerking komen voor specialistische begeleiding vanuit de leerlinggebonden financiering. Met de komst van passend onderwijs blijven deze ondersteuningsmogelijkheden toegankelijk; passend onderwijs heeft ook betrekking op het mbo. Anders dan in de oude situatie zijn mbo-instellingen nu zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de benodigde ondersteuning en voor het organiseren en vormgeven van hun eigen ondersteuningsaanbod. Mbo-instellingen zijn dan ook niet meer verplicht om een deel van het budget te besteden aan ambulante begeleiding vanuit het voortgezet speciaal onderwijs. De vroegere middelen vanuit de leerlinggebonden financiering worden bij het huidige gehandicaptenbudget opgeteld. Ook het mbo krijgt daarbij te maken met verevening. De extra ondersteuning die een mbo-instelling kan aanbieden moet kenbaar gemaakt worden, bijvoorbeeld via een website, maar hoeft niet vastgelegd te worden in een ondersteuningsplan. Ook hoeft over het ondersteuningsaanbod geen OOGO gevoerd te worden met gemeenten of samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Of en met welke frequentie er overleg tussen mbo-instellingen en deze partijen plaatsvindt, hangt dan ook af van de lokale omstandigheden.

Anders dan de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs hadden mbo-instellingen op grond van de Wet gelijke behandeling al een vorm van zorgplicht voor studenten met een beperking. De zorgplicht mag echter geen onevenredige belasting vormen voor de instelling en niet ten koste gaan van het niveau van de opleiding of het examen. In dat geval kan besloten worden de jongere niet toe te laten.[41] Met passend onderwijs blijft deze situatie ongewijzigd. Wel moeten mbo-instellingen vooral de informatieverstrekking aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op orde brengen en met deze leerlingen goede afspraken maken over het aanbod van ondersteuning en begeleiding dat de mbo-instelling kan bieden.[42]

40 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009.

41 Laemers & Schoonhoven, 2014.

42 Kamerstukken II, 2011-2012, 33106, nr. 3.

Mbo buiten de overlegstructuur is nadelig voor continuering van onderwijs-zorgarrangementen
Voor leerlingen en studenten met een extra ondersteuningsbehoefte, al dan niet in combinatie met jeugdhulpverlening, is het belangrijk dat er bij de overstap naar een volgende onderwijsvorm continuïteit is in de geboden begeleiding. Dit geldt nog sterker voor kwetsbare leerlingen die doorstromen naar de lagere niveaus van het mbo, waar het risico van schooluitval het grootst is.[43]

De oorzaak van de uitval bij de overgang naar deze opleidingsniveaus is vaak gerelateerd aan sociaal-emotionele problematiek, al dan niet in combinatie met problemen in de privésfeer. Door de drempelloze instroom wordt verwacht dat de toestroom van jongeren met een ondersteuningsbehoefte naar de entreeopleiding groter en diverser zal worden. Met de invoering van het bindend studieadvies in de entreeopleiding kan het percentage uitvallers daarom stijgen. Daarnaast bestaan aanwijzingen dat de uitval onder mbo-studenten met een indicatie voor leerlinggebonden financiering hoger is dan de uitval voor studenten zonder deze indicatie.[44] Door het afbreken van de beroepsopleiding ontstaat voor deze jongeren een grotere kans op arbeidsongeschiktheid – vaak met een levenslange uitkering als gevolg.[45]

Een voorwaarde voor een goede continuering van een onderwijs-zorgaanbod is dat er afstemming en samenwerking plaatsvindt met het aanleverend onderwijs en met jeugdzorg en de gemeenten. In de nieuwe situatie zal de gemeente bijvoorbeeld voor een zestienjarige vmboleerling die jeugdzorg ontvangt, bij de overstap naar het mbo overleggen met de instelling over het voortzetten van de individuele voorziening. Omdat de instelling niet verplicht is deel te nemen aan het overleg tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, kan hierover onduidelijkheid ontstaan. Daarnaast krijgen mbo-instellingen op die manier onvoldoende zicht op het beleid van gemeenten, het jeugdhulpaanbod, en de wederzijdse verantwoordelijkheden. Uit een tussentijdse monitor gehouden in april 2014 bleek dat een kwart van de mbo-instellingen niet was aangesloten bij het overleg tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden en hulpverleningsinstanties.[46]

Beleid gericht op doelmatige schoolloopbanen op gespannen voet met zorgplicht
Het mbo heeft niet alleen verantwoordelijkheden in het kader van passend onderwijs, maar ook voor andere beleidsthema's zoals focus op vakmanschap. De accenten binnen dit beleid liggen op efficiëntere schoolloopbanen, een hogere kwaliteit van het onderwijs en een betere aansluiting met de arbeidsmarkt. Omdat de overheid bovendien sterk inzet op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten, gaat het mbo kritischer om met de instroom van nieuwe studenten. Tijdens de intake wordt voor de toelating en benodigde ondersteuning bijvoorbeeld resultaatgerichter gekeken of de desbetreffende leerling wel de capaciteiten heeft om de opleiding aan te kunnen.[47] Dat de financiering van het onderwijs deels gebaseerd is op output en rendement, draagt hier ook aan bij.

Wanneer in aanmerking wordt genomen dat jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte waarschijnlijk op een minder efficiënte manier een opleiding zullen afronden en een verhoogd risico hebben op uitval, is aannemelijk dat in dergelijke gevallen spanning ontstaat met de zorgplicht. Bij jongeren met complexere problematiek loopt deze spanning naar verwachting

43 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013b.

44 Eimers, Kennis & Ozdemir, 2013.

45 Eimers, Boon & Kennis, 2012.

46 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014e.

47 Eimers, Boon & Kennis, 2012.

nog verder op. Het kan instellingen in de verleiding brengen tot berekenend gedrag bij de afwegingen over toelating. Bovendien kan de vrijheid die mbo-instellingen hebben om hun eigen ondersteuningsaanbod te bepalen, leiden tot het formuleren van een minimale ondersteuningsverplichting. Dat kan ongunstig uitwerken voor leerlingen.[48] Dit risico bestaat overigens ook in het voortgezet onderwijs, omdat ook in die sector scherpere selectie van nieuwe leerlingen is waar te nemen. In vergelijking met het voortgezet onderwijs legt de zorgplicht in het mbo echter minder gewicht in de schaal gezien het vrijblijvender karakter ervan.

Leeftijdsgrens voor jeugdhulpverlening veroorzaakt breuk in onderwijs-zorgaanbod
In de Jeugdwet geldt voor alle vormen van jeugdhulpverlening die onder verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen, in principe een leeftijdsgrens van 18 jaar. Na het achttiende jaar vallen ondersteuning, hulp en zorg in de regel onder een ander wettelijk kader, zoals de WMO, de Zorgverzekeringswet of de AWBZ.[49] De meeste studenten in het mbo vallen in de leeftijdscategorie 16 tot 23 jaar. Bij instroom is 52% jonger dan 18 jaar en valt 20% in de leeftijdscategorie 18 tot 23 jaar.[50] Voor jongeren die een onderwijs-zorgaanbod ontvangen, bestaat daardoor de kans dat er tijdens de overstap naar het mbo of gedurende de opleiding overgeschakeld moet worden op een vorm van volwassenenzorg.

Deze overstappen kunnen hun weerslag hebben op de kwaliteit en voortzetting van een doorlopende onderwijs-zorglijn. Zo wordt een slechte aansluiting tussen jeugdhulpverlening en volwassenenzorg gesignaleerd – in het bijzonder van de jeugd-ggz (geestelijke gezondheidszorg) naar de volwassenen-ggz.[51] Bovendien is er onduidelijkheid tussen aanbieders van jeugdzorg en volwassenenzorg over wie verantwoordelijk is voor de zorg voor deze specifieke groep. In de hulpverlening aan jongeren tussen 18 en 23 jaar bestaat ook een tekort aan passend hulpverleningsaanbod.[52]

De wisseling van zorgaanbieder kan de afstemming met het mbo extra gecompliceerd maken. Afspraken die mbo-instellingen gemaakt hebben met de jeugdhulpverlening hoeven niet te gelden of haalbaar te zijn vanuit de volwassenenzorg. Voor de jeugd-ggz is het aanspreekpunt de desbetreffende gemeente(n), maar voor de volwassenen-ggz is dit minder eenduidig, omdat deze zorg niet gedecentraliseerd is naar gemeenten. De onduidelijkheden in de afstemming tussen onderwijs en hulpverlening kunnen nadelig zijn voor de mogelijkheden tot en de kwaliteit van een samenhangende aanpak.

2.4 Afstand tussen onderwijs en jeugdhulpverlening verkleint mogelijkheden tot schoolnabije aanpak

Signalering van psychosociale problematiek vanuit het onderwijs kan sneller en beter
Om ondersteuning en hulpverlening ook daadwerkelijk vroegtijdig en schoolnabij in te kunnen zetten, is een goede en snelle signalering noodzakelijk. Daarmee wordt de kans vergroot om problemen zo licht mogelijk en zo dicht bij de leefomgeving van jongeren als mogelijk aan te pakken.[53] Een belangrijke taak voor de signalering van psychosociale problematiek is

48 Onderwijsraad, 2013.
49 Kamerstukken I, 2013-2014, 33684A.
50 MBO Raad, 2014.
51 Van Amelsvoort, 2013.
52 Steketee, Vandenbroucke & Rijkschroeff, 2009.
53 Moerkens & Bosdriesz, 2011.

weggelegd voor het onderwijs. Alle kinderen gaan immers vanaf hun vijfde jaar verplicht naar school. De school heeft met de meeste ouders regelmatig contact. Dit biedt professionals in het onderwijs een uitgelezen kans om problemen in de ontwikkeling van jongeren of in de thuissituatie te signaleren en waar nodig actie te ondernemen.

De Inspectie van het Onderwijs benoemt in dat kader een aantal knelpunten. Zo komen mogelijke psychosociale problemen van leerlingen bij de leerkracht vaak pas laat in beeld, als er sprake is van een terugval in leerprestaties of als leerproblemen optreden. Die late signalering geldt in het bijzonder wanneer gedragsproblemen afwezig zijn. In zo'n situatie kan ook een gebrek aan urgentiegevoel leiden tot een (te) late signalering. Daarnaast is onvoldoende kennis aanwezig in de scholen om risicofactoren en risicovol gedrag adequaat te kunnen signaleren en beoordelen.[54] De signalering van mogelijke psychopathologische problemen door de school staat bijvoorbeeld nog in de kinderschoenen.[55] In de praktijk kan dit tot aarzeling leiden, waardoor problemen niet tijdig worden aangekaart bij de ketenpartners. Een belangrijke indicator voor de aanwezigheid van problematiek is schoolverzuim. Wanneer er sprake is van schoolverzuim, is er vaak al behoorlijk wat aan de hand. De meeste scholen melden verzuim van leerlingen. Als scholen dit nalaten, komt de leerling nog later in beeld.[56]

School weet jeugdhulpverlening niet goed te bereiken

Hulpverleningsinstanties moeten voor de school goed bereikbaar zijn als er problemen zijn gesignaleerd. Ondanks initiatieven als het creëren van bureaus jeugdzorg, waardoor één aanspreekpunt voor scholen ontstond, blijft er een letterlijke afstand bestaan tussen scholen en instanties voor jeugdhulpverlening. Het blijkt een lastige opgave om met elkaar in contact te komen en te blijven. De onderlinge communicatie laat te wensen over.

De lastige bereikbaarheid lijkt vooral ervaren te worden door scholen. Zij vinden de structuur van de jeugdzorg onoverzichtelijk en ervaren de lange wachttijden en tijdrovende procedures als een belemmering voor de tijdige inzet van hulp.[57] Daarnaast vinden ze de terugkoppeling vanuit jeugdhulpverlening onvoldoende, in het bijzonder vanuit de jeugd-ggz. Deze knelpunten zijn ook aan de orde bij constructies waarin onderwijs en jeugdzorg elkaar structureel tegenkomen, bijvoorbeeld in de zorg- en adviesteams die aan de scholen verbonden zijn. In een zorg- en adviesteam wordt multidisciplinair samengewerkt om scholen te adviseren over individuele leerlingen die extra zorg nodig hebben. Maar ook voor de zorg- en adviesteams geldt dat vanuit de onderwijspraktijk het signaal komt dat hulp te traag op gang komt en er geen systematische terugkoppeling is naar de school. Een deel van de zorg- en adviesteams ervaart zelf ook problemen bij de doorverwijzing van jongeren naar de jeugdhulpverlening. In dat verband worden de lange wachttijden, slechte bereikbaarheid (zowel voor het zorg- en adviesteam als voor de jeugdige), gebrekkige samenwerking en onbekendheid met het geïndiceerde jeugdzorgaanbod genoemd.[58] Het laatste punt is met name aan de orde als bureau jeugdzorg niet vertegenwoordigd is in het zorg- en adviesteam.

Onbekend maakt onbemind

Er bestaat niet alleen een letterlijke, maar ook een figuurlijke afstand tussen onderwijs en jeugdhulpverlening. Een belangrijke voorwaarde voor betere samenwerking is de verbinding

54 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

55 Nederlands Jeugdinstituut, 2008.

56 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

57 Smeets & Wester, 2009.

58 Steketee, Vandenbroucke & Rijkschroeff, 2009; Nederlands Jeugdinstituut, 2008.

tussen beide partijen. Samenwerkingsrelaties met een sterke onderlinge relatie worden onder andere gekenmerkt door wederzijds respect en vertrouwen, een open manier van communiceren en gedeeld probleemeigenaarschap.[59] Deze kenmerken zijn vooralsnog maar beperkt aanwezig.

Allereerst lijken onderwijs en jeugdhulpverlening de eigen autonomie te beschermen. De beide domeinen willen zo veel mogelijk zaken zelf regelen en pas in specifieke gevallen of in een later stadium kijken naar voorzieningen van externe partijen. Het is daardoor lastig een netwerk te vormen tussen betrokkenen in het onderwijs en de jeugdhulpverlening.[60] De jeugdzorg wordt wat dat aangaat ook wel omschreven als een sector die beperkt structurele relaties aangaat met nabije sectoren.[61] Onderwijs wordt door diverse hulpverleningsinstellingen nog in beperkte mate gezien, en serieus genomen, als professionele samenwerkingspartner en laagdrempelige toegang tot zorg. Andersom is het veelzeggend dat de koploperregio's voor passend onderwijs voor het uitvoeren van de opdracht om één loket voor onderwijs en jeugdzorg tot stand te brengen, ervoor hebben gekozen om een eigen systeem binnen het onderwijs op te zetten – los van de jeugdzorg en van het centrum voor jeugd en gezin.[62] Scholen zijn niet altijd geneigd de professionaliteit van de hulpverleningsinstellingen te (h)erkennen en in te zetten. Daardoor kunnen probleemsituaties – veelal vanuit de beste bedoelingen en grote betrokkenheid – te lang binnen het onderwijs gehouden worden.[63]

Verbindingen tussen de onderwijs- en jeugdhulpverleningspraktijk komen weliswaar tot stand, maar vragen voortdurend aandacht en onderhoud. Een concrete verbinding betekent nog niet dat er ook sprake is van wederzijds respect en vertrouwen en een open communicatie. Uit onderzoek naar de samenwerking tussen onderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg komt naar voren dat ondanks jarenlange contacten en samenwerking betrokken partijen vaak niet goed op de hoogte zijn van elkaars werkwijze en de dilemma's waarmee de ander bij de taakuitvoering wordt geconfronteerd.[64] Medewerkers uit de jeugdzorg zijn bijvoorbeeld vaak niet goed op de hoogte van hoe het er in scholen aan toegaat.[65] Het succes van samenwerking tussen school en (geestelijke) gezondheidszorg hangt juist voor een deel af van de mate waarin professionals uit de geestelijke gezondheidszorg de schoolcultuur begrijpen.[66] Die onbekendheid kan dan ook zorgen voor onbegrip en onrealistische verwachtingen van wat partijen voor elkaar kunnen betekenen. Leerkrachten zijn bijvoorbeeld gewend om informatie over hun leerlingen uit te wisselen met meerdere personen, terwijl hulpverleners juist gewend zijn om zich te laten leiden door de vertrouwelijkheid van de informatie over hun cliënten.[67] Dit kan resulteren in een beperkte terugkoppeling aan de school, wat geïnterpreteerd kan worden als onwil.

Cultuurverschillen ondermijnen multidisciplinaire samenwerking

Onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals spreken ook niet dezelfde taal.[68] Dit komt grotendeels door verschillen in professionele achtergrond, denkwijzen en referentiekaders. De taal die leerkrachten gebruiken om kinderen te beschrijven, komt voort uit hun ervaringen met

59 West, 1990.
60 Kastan, 2000.
61 Clarijs, 2012.
62 Ledoux, 2012.
63 Nederlands Jeugdinstituut, 2008.
64 Smeets, 2007.
65 Osterloh & Korland, 1997.
66 Mellin & Weist, 2011.
67 Johnston, 1990.
68 Onderwijsconsulenten, 2011.

kinderen die aan de normen van een 'normale' ontwikkeling voldoen, terwijl medewerkers uit de geestelijke gezondheidszorg juist een referentiekader hebben dat gebaseerd is op kinderen die niet aan deze ontwikkelingsnormen voldoen.[69]

Tezamen met de onbekendheid kunnen deze verschillen in benadering vooroordelen en onderlinge negatieve beeldvorming in de hand werken. Zo zou de jeugdzorg volgens het onderwijs voornamelijk gericht zijn op het systeem en de omgeving waarin een kind zich ontwikkelt, en de oplossing voor problematiek daarom meer in processen zoeken die verder van de onderwijspraktijk afstaan. Scholen zouden volgens de jeugdzorg meer kindgericht zijn en kant-en-klare oplossingen voor in de klas wensen.[70] Daarnaast zouden scholen te weinig verdraagzaam zijn ten opzichte van afwijkend gedrag.[71] Professionals in het onderwijs en de jeugdhulpverlening zijn dan ook niet goed op elkaar ingespeeld, wat de samenwerking belemmert.

Onvoldoende focus op onderwijs

De school is één van de belangrijkste ontwikkelingsomgevingen voor een jongere. Naar school gaan is een substantieel onderdeel van het dagelijks leven. Daarnaast is schoolsucces een belangrijke beschermende factor voor het voorkomen van maatschappelijke uitval. Een schoolloopbaan biedt de beste toekomstperspectieven; niet alleen economisch, zoals een hoger inkomen, maar ook wat betreft een betere gezondheid en welzijn. Verder verkleint onderwijs het risico op deviant gedrag.[72] Wanneer scholen en hulpverleningsinstanties een samenhangende aanpak voor problematiek rondom jongeren willen bieden, is een sterke focus op de schoolloopbaan dus essentieel.

Met de Wet op de jeugdhulpverlening (1990) werd al beoogd om hulp te bieden die zo min mogelijk ingrijpt en zo dicht mogelijk in de omgeving van de jongere plaatsvindt. Dat het onderwijs en het waarborgen van een ononderbroken schoolloopbaan daarbij een heel belangrijke rol spelen, staat echter nog onvoldoende op het netvlies bij instanties voor jeugdhulpverlening. Het principe van de school als vindplaats is inmiddels redelijk gemeengoed, maar het betekent vooral dat men doorgaans de jongeren met psychosociale problemen wil identificeren om buiten de school de hulpverlening op te starten. Mede daardoor komt het nog te vaak voor dat er geen omgevingsnabije aanpak geboden wordt of dat alternatieven dichter bij huis niet als vanzelfsprekend overwogen worden. Hierdoor kan het voorkomen dat jongeren onnodig van school worden gehaald, in een andere omgeving worden geplaatst of thuis komen te zitten door een gebrek aan een passend onderwijs-zorgaanbod. Dergelijke oplossingen kunnen ontwrichtend zijn voor het kind en het gezin en hinderen de schoolloopbaan. Het is daarom in het belang van alle betrokkenen om jongeren zo veel mogelijk dicht bij de school te begeleiden door een nauwe samenwerkingsrelatie met het onderwijs aan te gaan.[73]

69 Johnston, 1990.
70 Bosdriesz, Van Lieshout & Radema, 2007.
71 Van der Ploeg, 2003.
72 Oreopoulos & Salvanes, 2011; Dickson & Harmon, 2011; Van Kippersluis & Doorslear, 2011.
73 Nederlands Jeugdinstituut, 2008.

Om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van jeugdhulpverlening op lokaal niveau voor het onderwijs te vergroten, zullen schoolbesturen aan gemeenten kenbaar moeten maken wat hiervoor nodig is. Lokaal overleg is daarvoor essentieel. Ook adviseert de raad jeugdhulpverlening dichter bij de school te organiseren. Voor de aanloopfase stelt de raad extra maatregelen voor om te voorkomen dat jongeren tussen wal en schip raken.

3 Aanbeveling 1: vergroot de toegankelijkheid van jeugdhulpverlening voor het onderwijs

Om de inhoudelijke samenwerking te stimuleren en een ononderbroken schoolloopbaan voor kwetsbare jongeren te waarborgen, is het belangrijk dat samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en gemeenten verder kijken dan het OOGO en dat de bereikbaarheid tussen onderwijs en jeugdhulpverlening wordt verbeterd. In de visie van de raad is daarvoor verbreding en verdieping van het lokale overleg tussen onderwijs en gemeenten nodig. Schoolbesturen zullen moeten aangeven wat ze van gemeenten verwachten wanneer het aankomt op de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de jeugdhulpverlening. Bovendien moet jeugdhulpverlening een structureel en duurzaam onderdeel worden van de ondersteuningsstructuur op en bij school, zodat meer jongeren schoolnabije begeleiding kunnen krijgen. De kortere lijnen die hierdoor ontstaan kunnen onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals helpen directer samen te werken en in een eerder stadium begeleiding op te starten. In het geval dat samenwerkingsverbanden en gemeenten er in de aanloopfase niet uitkomen wat betreft de verantwoordelijkheden voor individuele onderwijs-zorgarrangementen, adviseert de raad de toegankelijkheid en beschikbaarheid van onderwijsondersteuning en jeugdhulpverlening te waarborgen, zodat jongeren niet tussen wal en schip raken.

3.1 Kom tot verdieping en verbreding van het lokaal overleg tussen gemeente en schoolbesturen

De afspraken die regionaal in het OOGO zijn gemaakt over de samenwerking, moeten hun weg vinden naar en concreet gestalte krijgen in de lokale praktijk. Het OOGO voorziet daar niet in. Er zal ook structureel overleg op lokaal niveau plaats moeten vinden. Daar vindt inhoudelijke invulling en concretisering van afspraken plaats. Vervolgens zal dit zijn uitwerking moeten krijgen op de werkvloer.[74]

74 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2014.

Een dergelijke vertaalslag komt er niet zomaar. Dit wordt geïllustreerd door een analyse van de concept-ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden.[75] Daaruit blijkt dat de visie van de samenwerkingsverbanden op passend onderwijs en de aansluiting met jeugdhulpverlening summier en dicht tegen de beleidsformuleringen aan wordt verwoord. De lokale uitwerking, de 'couleur locale', schemert er doorgaans niet in door. Daarnaast is er nog niet veel ervaring met deze thematiek; de aandacht ging tijdens overleg tussen schoolbesturen en gemeenten grotendeels uit naar 'harde' thema's als onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer. Om de inhoudelijke uitwerking van de verbinding tussen passend onderwijs en de jeugdhulpverlening op lokaal niveau te realiseren, is een verdieping en verbreding van het bestaande overleg tussen schoolbesturen en gemeenten van belang. Alle partijen moeten elkaar beter leren kennen en de meerwaarde ontdekken van afstemmingsoverleg gericht op inhoudelijke aspecten van jeugdbeleid.

Schoolbestuur als initiator voor verdiepend overleg op lokaal niveau
Schoolbesturen zijn volgens de raad de aangewezen partij om voortzetting en verdieping van lokaal overleg te initiëren en actief aan gemeenten kenbaar maken wat de lokale onderwijsbehoeften zijn en wat er vanuit het onderwijs van de samenhang tussen passend onderwijs en jeugdhulpverlening wordt verwacht. Schoolbesturen hebben een grotere inhoudelijke expertise dan gemeenten en een breder zicht op de leerlingenpopulatie. Ze zullen moeten aangeven wat ze van gemeenten verwachten over de toegankelijkheid en beschikbaarheid van lokale jeugdhulpverlening.

Schoolbesturen en gemeenten zullen elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium moeten betrekken bij de onderlinge plannen en elkaar daarin mee moeten nemen. Uitgaande van de ondersteuningsplannen lijkt een voortzetting van overleg op lokaal niveau, in aanvulling op het OOGO, momenteel nog onvoldoende aandacht te krijgen. In ongeveer de helft van de concept-ondersteuningsplannen wordt niets vermeld over aanvullend tussentijds bestuurlijk overleg met gemeenten – los van het formele bestuurlijke OOGO. In de rest van de plannen lijkt aanvullend overleg voor een groot deel regionaal plaats te vinden. Dit overleg gaat voornamelijk over het proces van afstemming, waaronder de frequentie en de in te richten overlegstructuur. In 65% van de ondersteuningsplannen wordt iets over het bestaan van een ambtelijk overleg beschreven waaraan besturen en vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en ambtenaren deelnemen.[76] Daar komt bij dat passend onderwijs nog onvoldoende op het netvlies van gemeenteraden staat[77] en dat gemeenten tot nog toe merendeels met jeugdhulppartijen overleggen.

Leg de onderwijsinhoudelijke regie bij de schoolbesturen en de procesregie bij gemeenten
Wanneer verdere stappen voor overleg op lokaal niveau gezet zijn, is het belangrijk om de regierollen binnen het overleg en met betrekking tot de samenwerking duidelijk te maken. De raad vindt dat de *procesregie* bij de gemeente moet liggen. Gemeenten kunnen de randvoorwaarden scheppen voor samenwerking en de operationele aspecten voor hun rekening nemen. Schoolbesturen zijn de aangewezen partij om de *inhoudelijke* regie te nemen met betrekking tot (ondersteuning in) het onderwijs. Dit ligt ook in het verlengde van de publieke taak die schoolbesturen hebben in de regio. Op lokaal niveau fungeren schoolbesturen veelal als knooppunten in netwerken rond specifieke thema's die relevant zijn voor leerlingen, zoals zorg, welzijn en veiligheid. Schoolbesturen zijn daarnaast verenigd in een samenwerkingsver-

75 Oberon, 2014.

76 Oberon, 2014.

77 Kafkabrigade, 2014.

band waarin voorzieningen voor lichte en zware ondersteuning (en dus expertise) vertegenwoordigd zijn. Doordat verder scholen alle jongeren (en vaak ook hun ouders) zien, hebben schoolbesturen een breder zicht op de behoeften van de leerlingenpopulatie en daarmee ook op de lokale dynamiek dan gemeenten. En ten slotte past het in de wettelijke opdracht: om het onderwijs te richten op individuele begeleiding en behoeften van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, dient het bestuur zo nodig te overleggen met onder andere instanties voor jeugdhulpverlening en maatschappelijke ondersteuning.[78]

Betrek vertegenwoordigers uit de praktijk bij overleg
Het is belangrijk dat bij het overleg over passend onderwijs en jeugdhulpverlening ook deskundigen vanuit de praktijk aanwezig zijn. Een gemengd gezelschap vanuit bestuur, beleid en praktijk is een voorwaarde om te voorkomen dat beleid en praktijk twee losse entiteiten worden. Door praktijkvertegenwoordigers bij het overleg te betrekken kan de vertaalslag van bestuurlijke afspraken naar het uitvoeringsniveau makkelijker gemaakt worden en is de kans kleiner dat het onderwijs en de jeugdhulpverlening beleid 'opgedrongen' krijgen dat niet goed aansluit bij de uitvoeringsrealiteit. Bovendien kan op die manier sneller gestuurd worden op de lokale dynamiek en gezorgd worden voor een stevigere inbedding in de regio.

3.2 Organiseer structurele jeugdhulpverlening dicht bij de school

In de praktijk zullen onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals onderling samen moeten werken om maatwerk in begeleiding te kunnen bieden, zodat leerlingen met meervoudige problematiek tijdig passende hulp krijgen. Het is dan ook zaak dat onderwijs en jeugdhulpverlening elkaar weten te vinden. Het organiseren van jeugdhulpverlening in en om de school zorgt voor een grotere toegankelijkheid en kortere lijnen tussen onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals. Daarbij vindt de raad het essentieel dat jeugdhulpverlening een structureel en duurzaam onderdeel wordt van de ondersteuningsstructuur op school. Meer jongeren zouden op die manier binnen de school gehouden kunnen worden.

Internationale voorbeelden laten zien dat in landen waar onderwijs en jeugdhulpverlening al verdergaand samenwerken, de samenhangende aanpak doorwerkt in de dagelijkse onderwijspraktijk. Jeugdhulpverlening maakt er deel uit van de ondersteuningsstructuur in de school en wordt vaak ook in de school aangeboden.[79] Door de kortere lijnen kan al vroeg de noodzakelijke begeleiding gegeven worden. Veelal hanteert het onderwijs een driecomponentenstrategie: preventie, doelgerichte voorzieningen voor lichte problematiek, en voorzieningen voor de kleine minderheid van kinderen met ernstige problematiek. Die laatste groep wordt vaak begeleid vanuit een multidisciplinair team.[80]

Uit een rondgang onder een aantal samenwerkingsverbanden passend onderwijs is gebleken dat samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg meer kans van slagen heeft als de jeugdhulpverlening betrokken is bij het versterken van de basisvoorzieningen voor ondersteuning binnen de school en binnen het samenwerkingsverband.[81] In Nederland zijn de eerste initiatieven hiertoe gestart in de voorloperregio's en de grote steden. De effecten zijn tot nu toe posi-

78 Laemers & Van Schoonhoven, 2014.
79 Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.
80 American Academy of Pediatrics, 2004.
81 Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.

tief.[82] Vaak wordt overigens de oude structuur van het zorgadviesteam losgelaten en experimenteert men met andere vormen van zorgteams. Zie het kader voor een aantal voorbeelden.

Maak jeugdhulpverlening onderdeel van de ondersteuningsstructuur van de school
De raad is van mening dat de school de meest voor de hand liggende plek is van waaruit ondersteuning en hulpverlening gestart kan worden. Scholen moeten waar nodig externe expertise binnen halen. Daarbij moeten zij in staat gesteld worden om op eenvoudige wijze een beroep te doen op jeugdhulpverlening. Een kanttekening hierbij is wel dat de signalering vanuit scholen op orde moet zijn. Onderwijsprofessionals moeten kunnen beoordelen of inschakeling van jeugdhulpverlening aan de orde is of niet. Anders loopt men de kans dat er te snel (of te laat) naar jeugdhulpverlening wordt gestapt. Het is voor scholen ook zaak om in te schatten in hoeverre de nabijheid van jeugdhulpverlening de vertrouwensrelatie met ouders onder druk kan zetten. Wanneer jeugdhulpverlening dichtbij is, kan dat zorgen voor terughoudendheid bij ouders. Toch is het belangrijk dat zorgstructuren op uitvoeringsniveau zo ingericht worden dat snel passende begeleiding te realiseren is. Het draait daarbij om directe lijnen. De raad adviseert dan ook om verdere stappen te zetten om voorzieningen voor jeugdhulp dichter bij de school te organiseren. Het is daarbij uitermate belangrijk de school naast een vindplaats voor jeugdhulp ook een werkplaats voor jeugdhulpverlening te laten zijn.

Om de schoolgang te waarborgen zal de expertise vanuit de jeugdhulpverlening meer in dienst moeten staan van het onderwijsproces en van een ononderbroken schoolloopbaan van jongeren. De uitvoering hangt evenwel af van de scholen. Niet alleen omdat elke school een bepaalde eigenheid heeft en de jeugdhulpverlening daar idealiter op aan zou moeten sluiten, maar ook omdat pas op de werkvloer duidelijk wordt welke samenhang zinvol is. In de uitvoering ontdekken de professionals wat binnen hun eigen capaciteiten ligt en welke expertise door anderen ingebracht moet worden. Samenhang en samenwerking kunnen dan ook door de professionals zelf opgezocht en aangebracht worden.[83] Concreet kan dit betekenen dat jeugdhulpverlening een plaats in de school krijgt, maar ook dat jeugdhulpverlening via een schakel als schoolmaatschappelijk werk of een zorgcoördinator kan worden aangesproken. Wanneer extra maatregelen of voorwaarden nodig blijken te zijn, kan het schoolbestuur ingeschakeld worden.

82 Stuurgroep pilot Zorgteam+, 2013.

83 Van der Meer, 2008; Schillemans, 2008.

Nederlandse voorbeelden van verdergaande integratie van jeugdhulpverlening in het onderwijs

iClass – Scalacollege in Alphen a/d Rijn
In de onderbouw van het Scala College kunnen leerlingen met een indicatie voor extra onderwijsondersteuning, bijvoorbeeld als gevolg van AD(H)D, autisme, slechthorendheid of chronische vermoeidheidsproblemen, gebruikmaken van de speciale voorziening iClass. De 'i' in iClass staat voor een individuele benadering, waarbij afspraken op maat worden vastgelegd in een persoonlijk onderwijsplan. Het aanbod in de iClass bestaat uit coaching op leer- en gedragsdoelen, vergroting van zelfkennis, zelfbewustzijn en zelfvertrouwen, de mogelijkheid tot rustige pauzeruimte of het nemen van een time-out, en laagdrempelig contact met het zorgteam. De begeleiding vindt voornamelijk buiten de lesuren plaats. Passend-onderwijsbegeleiders zijn vanuit het speciaal onderwijs of de jeugdhulpverlening betrokken om deelnemende leerlingen en interne begeleiders in de iClass te ondersteunen. Het is de bedoeling dat in de toekomst ook socialevaardigheidstrainingen, weerbaarheidstrainingen, concentratietrainingen en psycho-educatie aangeboden wordt.

School als werkplaats – Friesland College
Docenten/coaches van het Friesland College werken onder de naam School als Werkplaats nauw samen met hulpverleners van diverse jeugdhulporganisaties. Daardoor kan de aansluiting tussen school en hulpverlening verbeteren en kunnen problemen eerder en beter gesignaleerd worden. De coach bewaakt de schoolloopbaan van de desbetreffende jongere. Als het nodig is kan hij de SAW-begeleider inschakelen. Deze begeleiders werken permanent binnen de school en lopen mee in het dagelijks bedrijf. Ze leggen de verbinding tussen opleiding en benodigde ondersteuning. De SAW-begeleiders worden overigens niet gezien als onderdeel van het docententeam. Om dit project te kunnen realiseren werkt het Friesland College nauw samen met de provincie Friesland, de gemeente Leeuwarden en zorgverzekeraar De Friesland. Door School als Werkplaats is het aantal voortijdige schoolverlaters teruggedrongen en daarnaast is het schoolverzuim aanzienlijk gedaald.

Meer rechtstreeks contact tussen leerkracht en jeugdhulpverlener
Op dit moment zijn voornamelijk de bestuurlijke kaders uitgewerkt en moeten passend onderwijs en de aansluiting met jeugdhulpverlening op schoolniveau nog hun beslag krijgen. Ook de rol van de leraar zal daarbij nog verder worden uitgekristalliseerd. Eén-op-ééncontact tussen leraren en jeugdhulpverleningsprofessionals is daarbij belangrijk, De professionals uit beide domeinen kunnen zo gemakkelijker overleggen, verwachtingen kenbaar maken en hun handelen op elkaar afstemmen. Uit onderzoek blijkt dat leraren in de samenwerking met hulpverleners ook meer contact wensen.[84] In de huidige situatie vindt dat contact veelal plaats op het niveau van handelingsplannen tussen interne begeleiders en hulpverleners, bijvoorbeeld tijdens casuïstiekbesprekingen. Daardoor wordt de begeleiding van jongeren nog onvoldoende afgestemd op wat de leerkracht met de leerling in de groep doet.[85] Contacten zouden dan ook niet alleen via de interne begeleider, zorgcoördinator of andere spilfiguren binnen de school moeten verlopen, maar ook rechtstreeks tussen leerkracht en jeugdhulpverlener.

Stabiele financiële situatie vereist
Uit informatie over de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid en de brede school komt naar voren dat een succesvolle implementatie mede afhankelijk is van afdoende financiële middelen. Een gebrek aan of onzekerheid over structurele financiering leidt tot problemen bij de uitvoering en exploitatie.[86] Eenzelfde constatering geldt voor de organisatie van jeugdhulpverlening dicht bij de school. Scholen zijn erbij gebaat als ze kunnen rekenen op

84 Babyak & Koorland, 2001.

85 Van Vijfeijken & Van den Wijngaart, 2012.

86 Kruiter, Oomen, Van der Grinten, Dubbeldam & Zuidam, 2007.

meerjarige steun van gemeenten, zodat ze hun organisatie erop aan kunnen passen en kunnen investeren in professionalisering.[87] Zeker met het oog op de complexiteit van meervoudige problematiek en het belang van continuïteit in de begeleiding zou jeugdhulp in en om de school van structurele aard moeten zijn. Alleen dan kan jeugdhulp als onderdeel van de ondersteuningsstructuur van het onderwijs gewaarborgd blijven. Gemeenten moeten zich daarvan bewust zijn en op basis van goede afspraken met het samenwerkingsverband een vast deel van het jeugdhulpverleningsbudget voor dit doel reserveren.

3.3 Vergroot de kans op tijdige hulp door inzet onderwijsconsulenten en financieel vangnet

Het kan voorkomen dat samenwerkingsverbanden en gemeenten er met betrekking tot individuele onderwijs-zorgarrangementen niet uitkomen wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit geldt zeker in de startfase waarin men 'werkende weg' leert.[88] In die gevallen adviseert de raad maatregelen te nemen om de toegankelijkheid en beschikbaarheid van ondersteuning en jeugdhulpverlening te waarborgen, zodat jongeren met onderwijs-zorgbehoeften niet tussen wal en schip vallen.

Voorkom dat incidenten leiden tot (overhaaste) nieuwe regelgeving
Er bestaan verscheidene mogelijkheden om bij geschillen tot een oplossing te komen. Momenteel zijn er landelijke geschillencommissies voor het geval dat samenwerkingsverbanden en gemeenten er in het OOGO voor het ondersteuningsplan en het jeugdhulpplan niet uitkomen. Wanneer het gaat om geschillen op casusniveau zijn er zowel in de Wet passend onderwijs als in de Jeugdwet enkele waarborgen ingebouwd om deze *binnen* beide domeinen op te lossen en schrijnende situaties te voorkomen. Zie bijlage 4 voor een beschrijving hiervan. Wanneer er geschillen zijn *tussen* onderwijs en jeugdhulpverlening over de gezamenlijke inzet bij individuele arrangementen, is er echter niets voorhanden.

Grensconflicten mogen niet ten koste gaan van het tijdig aanbieden van passende hulp en van de schoolloopbaan van jongeren; jongeren mogen niet de dupe worden van problemen die voortvloeien uit de decentralisaties. De raad is van mening dat de getroffen maatregelen en de afspraken die gemaakt worden over verantwoordelijkheden de komende jaren onvoldoende blijken te zijn om grensconflicten tegen te gaan. Daarnaast is het waarschijnlijk – zeker in de startfase van nieuw beleid – dat dergelijke gevallen maatschappelijk onevenredig veel aandacht gaan krijgen. De overheid zou ervoor moeten waken dat dergelijke incidenten leiden tot het (overhaast) formuleren van nieuwe uniformerende regelgeving en tot het inperken van verantwoordelijkheden van de lokale overheden. De raad doet hieronder twee voorstellen die dit kunnen voorkomen en waarmee tegelijkertijd passende en tijdige hulp aan jongeren kan worden gewaarborgd.

Vergroot de rol van de onderwijsconsulenten en de onderwijsconsulenten plus
De onderwijsconsulenten en de 'onderwijsconsulenten plus' (zie kader) vervullen al jaren een belangrijke rol in het onderwijs aan kinderen met extra ondersteuningsbehoeften. Uit onderzoek van de kinderombudsman naar thuiszitters is gebleken dat in het veld grote behoefte bestaat aan expertise om maatwerk te kunnen leveren.[89] Bovendien kwam naar voren dat

87 Onderwijsraad, 2013b.

88 OGC Gateway, 2014.

89 De Kinderombudsman, 2013.

onderwijsconsulenten in deze behoeften kunnen voorzien. Echter, door de voorheen geldende aanmeldcriteria voor speciaal onderwijs konden zij pas relatief laat worden ingeschakeld. Met de komst van passend onderwijs en de Jeugdwet hoeft deze beperkende voorwaarde niet meer van toepassing te zijn. Daardoor zijn er meer mogelijkheden en is er meer flexibiliteit om de onderwijsconsulenten in te zetten. De Onderwijsraad pleit er dan ook voor om de diensten van de onderwijsconsulenten in het nieuwe systeem beter te benutten en – met het oog op een doorgaande onderwijs-zorglijn – ook in het middelbaar beroepsonderwijs in te zetten.

Kom tot een tijdelijk financieel vangnet
De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd sprak in zijn meest recente rapport twijfels uit over de voorbereidingen met betrekking tot de transitie jeugdzorg. Eén van de aanbevelingen van deze commissie aan gemeenten was dat gemeenten noodscenario's moeten ontwikkelen en daarbij financiële garanties zouden moeten geven aan de betrokken instellingen voor jeugdhulpverlening. De noodscenario's moeten "per geval en per situatie de hulp realiseren die nodig is".[90] De raad beveelt aan om dergelijke noodscenario's ook te ontwikkelen voor jongeren met een gecombineerde hulpvraag, die als gevolg van conflicten tussen onderwijsinstellingen en gemeenten tussen wal en schip dreigen te vallen. Naar analogie van de voorgestelde noodscenario's in de jeugdhulpverlening zouden regionale en lokale actoren rond de tafel moeten gaan zitten om te anticiperen op mogelijke grensconflicten en om duidelijke afspraken te maken over de verantwoordelijkheidsverdeling.

Het is nodig dat gemeenten en samenwerkingsverbanden zich expliciet committeren aan de toegankelijkheid van kwalitatief goede ondersteuning of hulp; ook in situaties waarin nog niet helder is wie formeel en financieel verantwoordelijk is. De centrale overheid kan hier toegang tot een financieel vangnet tegenoverstellen – het ministerie van OCW zou hierin kunnen samenwerken met de ministeries van VWS en V&J (Veiligheid en Justitie). Dit financiële vangnet zou tijdelijk van aard moeten zijn, omdat het gaat om problemen in de aanloopfase van de implementatie van passend onderwijs en de transitie jeugdzorg; uiterlijk tot 2020, omdat dan de stapsgewijze financiële verevening van de samenwerkingsverbanden ook is afgerond. Hoe dit vangnet er precies uit moet zien zal grotendeels afhangen van concrete casussen. In sommige gevallen zal het wellicht doenlijk en efficiënt zijn om voor een specifieke groep leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in één keer een tijdelijke financiële voorziening te treffen. Andere gevallen vergen intensievere maatwerkoplossingen. Een onafhankelijke commissie van experts zou in dergelijke casussen tijdelijke financiële tegemoetkomingen kunnen toekennen. Te overwegen valt om deze taak te beleggen bij een samengevoegde Geschillencommissie OOGO Ondersteuningsplan-Jeugdhulpplan.

Voorkomen moet worden dat een tijdelijk financieel vangnet onbedoeld tot nieuw afschuifgedrag leidt, namelijk afschuiving richting het vangnet. Om dit te voorkomen verdient het aanbeveling dat het ministerie van OCW in gesprek gaat met samenwerkingsverbanden, gemeenten, sectorraden en de VNG over cofinanciering van het tijdelijke vangnet. In de overbruggingsperiode kan intussen geëxperimenteerd worden in de verschillende regio's om een structurele oplossing voor de problematiek te vinden.

90 Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, 2014b.

Diensten van de onderwijsconsultenten (plus)
De *onderwijsconsulenten* bestaan sinds 2002 en worden gefinancierd door het ministerie van OCW. Ze geven advies aan en begeleiden ouders en scholen wanneer er problemen zijn met betrekking tot het bieden van onderwijsondersteuning aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het primair en voortgezet onderwijs. Te denken valt aan problemen die ouders ervaren met betrekking tot het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief of problemen rondom een thuiszitter voor wie geen uitzicht is op een passend onderwijsaanbod.

Er zijn een aantal beperkende voorwaarden voor de inzet van de onderwijsconsulenten. Zo mag een aanmelding niet in behandeling worden genomen als het (onder andere) gaat om een conflict binnen het speciaal onderwijs of als een leerling langdurig thuis zit vanwege gebrek aan motivatie (een langdurig spijbelaar). Onderwijsconsulenten mogen ook niet ingezet worden binnen het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

De *onderwijsconsulenten plus* bestaan sinds 2004. Zij richten zich op groepen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte waarbij structurele problemen maatwerk in de weg staan. Voorbeelden daarvan zijn leerlingen met een complexe hulpvraag waarvoor (nog) geen onderwijs-zorgcombinaties bestaan of sommige groepen leerlingen met een autismespectrumstoornis (ASS). Deze consulenten ondersteunen onderwijs- en zorgprofessionals bij het opzetten van samenwerkingsprojecten. De consulenten kunnen ook ingezet worden bij samenwerkingsverbanden en gemeenten.

De projecten moeten leiden tot passende, effectieve en duurzame oplossingen. Dit betekent dat overdraagbaarheid een belangrijk aspect is van deze projecten. Succesvolle praktijken worden idealiter door andere regio's overgenomen. De onderwijsconsulenten plus publiceren hiertoe zogenoemde werkwijzers.

De aparte positie van het mbo zorgt ervoor dat een doorgaande onderwijs-zorglijn voor kwetsbare jongeren onder druk komt te staan. De raad adviseert daarom de zorgplicht in het mbo meer in lijn te brengen met die van het po en vo. Tevens pleit de raad er voor de mogelijkheden voor continuering van jeugdhulpverlening na het achttiende jaar ten volste te benutten.

4 Aanbeveling 2: trek de onderwijs-zorglijn door tot in het mbo

Kwetsbare jongeren die de capaciteiten hebben om met aanvullende ondersteuning en begeleiding hun schoolloopbaan in het mbo voort te zetten, moeten deze gelegenheid ook daadwerkelijk krijgen. De raad constateert echter dat de aparte positie van het mbo in het stelsel van passend onderwijs de toegang tot een mbo-opleiding en de kansen die te voltooien negatief kan beïnvloeden. De leeftijdsgrens van achttien jaar in de jeugdhulpverlening vormt een specifiek knelpunt voor continuering van het onderwijs-zorgaanbod voor jongeren in het mbo met een gecombineerde hulpvraag.

Om betere garanties te bieden voor een ononderbroken schoolloopbaan van kwetsbare jongeren, adviseert de raad de bestaande zorgplicht van het mbo te verbreden. Verder wil de raad dat de mogelijkheden voor het verlengen van jeugdhulpverlening na het achttiende jaar beter worden benut. Ten slotte kan het toezicht op passend onderwijs in het mbo worden versterkt.

4.1 Geef het mbo een verbrede zorgplicht

Het mbo heeft de taak om gekwalificeerde mensen op te leiden voor de arbeidsmarkt en bij te dragen aan een goede participatie in de samenleving. Deze taakstelling betekent een extra uitdaging waar het kwetsbare jongeren betreft. Het mbo heeft te maken met een grote diversiteit aan instroom, met daarbij een groeiende groep jongeren die extra onderwijsondersteuning én zorg nodig heeft. Tegen die achtergrond is de huidige zorgplicht die voortvloeit uit de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte dan ook te beperkt. Daarbij staat het mbo door zijn aparte positie te ver af van beleidsontwikkelingen die in het kader van passend onderwijs plaatsvinden. De raad adviseert daarom de zorgplicht voor het mbo te verbreden. Deze verbrede zorgplicht bestaat uit een aantal onderdelen die hieronder worden omschreven.

Koppel voor jongeren tussen 16 en 18 jaar de zorgplicht aan de kwalificatieplicht
Leerlingen in de leeftijd van 5 tot en met 16 jaar die naar een school voor primair of voortgezet onderwijs kunnen gaan, zijn leerplichtig. De zorgplicht die vanuit passend onderwijs voor leerlingen in deze leeftijdscategorie is geformuleerd, is sterk gerelateerd aan de leerplicht

en behelst daardoor ook een plaatsingsplicht. Studenten tussen de 16 en 18 jaar zijn niet meer leerplichtig. Voor het mbo geldt voor deze groep wel een kwalificatieplicht.[91]

Om de toegankelijkheid van het mbo voor jongeren tot 18 jaar met een ondersteuningsbehoefte te vergroten, stelt de raad voor om deze kwalificatieplicht te verbinden aan de zorgplicht. De essentie van deze verbreding van de zorgplicht is dat een mbo-instelling een student met een extra ondersteuningsbehoefte de garantie biedt op een opleidingsplaats. De student valt onder de verantwoordelijkheid van de mbo-instelling waar de student zich heeft aangemeld. Die instelling heeft de taak om binnen het eigen opleidingsstelsel of bij een andere mbo-instelling een passende opleidingsplaats te arrangeren.[92] Daarmee komt de zorgplicht voor jongeren tussen 16 en 18 jaar in het mbo meer in lijn met die in het primair en voorgezet onderwijs.

Zorgplicht voor 18-plus doet appel op inspanningsmogelijkheden van het mbo én externe partijen
Studenten vanaf 18 jaar vallen niet meer onder de kwalificatieplicht. De zorgplicht voor deze doelgroep kan dan ook niet meer zijn dan een inspanningsverplichting. De raad gaat ervan uit dat de mbo-instellingen zich tot het uiterste inspannen om ook deze groep te begeleiden naar een passend alternatief binnen of buiten de eigen instelling. Het kan daarbij ook gaan om tijdelijke begeleiding vanuit een zorginstelling, in het geval de situatie van de student het vooralsnog onmogelijk maakt om een opleiding te volgen of arbeid te verrichten. Daarnaast kan het gaan om plaatsing bij een bedrijf, indien de student beter af is met een (gesubsidieerde of betaalde) baan dan met een mbo-opleiding. Ook de overdracht aan een UWV-werkplein (Uitvoerinsinstituut Werknemersverzekeringen) behoort tot de mogelijkheden.

Om deze inspanningsverplichting op een goede manier te vervullen en alternatieven voor een opleidingsplaats te bieden, zijn mbo-instellingen afhankelijk van UWV, gemeenten en bedrijven. Ook deze partijen zijn er verantwoordelijk voor om jongeren een zinvolle plaats in de maatschappij te bieden. Het is dus zaak dat mbo-instellingen en externe partijen samenwerken. Onderzoek toont echter aan dat het overleg tussen het mbo, het UWV, werkpleinen, werkgevers en leerbedrijven onvoldoende van de grond komt.[93] De raad adviseert dan ook dat het mbo actiever wordt in het aangaan van samenwerkingsrelaties met deze partijen.

Verplicht overleg tussen mbo, gemeenten en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs
Ook het mbo zou verplicht aan het OOGO met gemeenten en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs moeten deelnemen. Het OOGO garandeert een bodem voor structureel overleg en het maken van afspraken. Nu al kan het mbo op vrijwillige basis deelnemen aan de overlegtafels, maar een deel van de mbo-instellingen doet dit niet. Aansluiting is echter van belang om het mbo een stem te geven bij het dienstbaar maken van de jeugdhulpverlening aan het mbo-onderwijs en aan de behoeften van hun leerlingenpopulatie. Daarnaast hangen de mogelijkheden tot continuering van het onderwijs-zorgaanbod vanuit het voortgezet onderwijs en de ondersteuningsmogelijkheden van mbo-opleidingen deels samen met wat gemeenten financieren binnen het bredere jeugddomein. Kennis hierover is dan ook nodig om een onderwijsovereenkomst op te kunnen stellen tussen mbo-opleidingen en studenten

91 De kwalificatieplicht houdt in dat jongeren die na hun zestiende nog geen startkwalificatie hebben, tot hun achttiende onderwijs moeten volgen en ingeschreven moeten zijn op school. Een startkwalificatie is (minimaal) een vwo-, havo- of mbo-diploma op niveau 2 of hoger.

92 Zoals eerder door de raad bepleit zou dit voor kwetsbare jongeren eventueel ook kunnen bestaan uit toelating tot een extra uitstroomprofiel naar de arbeidsmarkt binnen de entreeopleiding. Zie: Onderwijsraad, 2013.

93 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2014f.

met extra ondersteuningsbehoeften. Om de toelaatbaarheid te kunnen bepalen, is het voor mbo-opleidingen daarnaast belangrijk om op de hoogte te zijn van de begeleiding die de aanleverende scholen de jongeren hebben geboden, al dan niet met steun van zorgverlenende instellingen.

De raad erkent dat het voor een mbo-instelling ondoenlijk is om met alle gemeenten waaruit hun studenten afkomstig zijn, afzonderlijk te overleggen over jeugdhulpverlening. Wel acht de raad het mogelijk dat een mbo-instelling overleg heeft met één of een aantal centrumgemeenten. Een centrumgemeente is een gemeente (vaak de grootste in de regio) die in een intergemeentelijk samenwerkingsverband een bepaalde functie vervult voor omliggende gemeenten.[94] De centrumgemeente treedt dan op namens alle deelnemende gemeenten. In een aantal regio's bestaat al de intentie om de jeugdhulpverlening te organiseren via een centrumgemeente-constructie. Daarnaast speelt de centrumgemeente-constructie momenteel een voorname rol bij de uitvoering van het re-integratiebeleid en de WMO. De centrumgemeente ontvangt dan budget om bepaalde WMO-taken voor de gehele regio uit te voeren.[95]

Laat ook mbo-instellingen een ondersteuningsplan opstellen
Het mbo zou naar de mening van de raad eveneens een ondersteuningsplan moeten opstellen. Eén van de zaken die binnen het OOGO geregeld moeten worden, is het verkrijgen van (vierjaarlijkse) goedkeuring voor het ondersteuningsplan. Tussen de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, de (centrum)gemeenten en het mbo zullen dan ten minste afspraken moeten worden gemaakt over het inrichten en waarborgen van de doorgaande lijn van extra onderwijsondersteuning en zorg. Het gaat daarbij om de aansluiting tussen voortgezet (speciaal) onderwijs en mbo, de samenwerking en afstemming met jeugdzorg, de maatschappelijke ondersteuning en de arbeidstoeleiding. Daarmee laten mbo-opleidingen zien hoe ze met externe hulpverlening leerlingen met zorgbehoeften kunnen helpen en welke organisaties daarbij betrokken worden. Hiermee is tegelijk gezegd dat er instemmingsrecht op het ondersteuningsplan vanuit het mbo geregeld moet worden. Hierbij kunnen, naast leraren en ouders, volgens de raad ook goed studenten uit het mbo worden betrokken.

Samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs kunnen bij het opstellen van hun ondersteuningsplan gebruikmaken van de begeleiding van accountmanagers van het Implementatieteam Passend Onderwijs van het ministerie van OCW. Tot nu toe verricht dit team alleen dienstverlening aan de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs. Wanneer mbo-instellingen verplicht worden een ondersteuningsplan op te stellen, zou deze dienstverlening ook voor het mbo beschikbaar moeten zijn.

4.2 Vergroot de mogelijkheden tot ononderbroken hulpverlening voor 16- tot 23-jarigen

Gemeenten moeten de ruimte benutten die decentralisatie biedt
Volgens de huidige Wet op de jeugdzorg en de nieuwe Jeugdwet is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om jongeren na hun achttiende verjaardag verlengde jeugdzorg te bieden. In de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt.[96] Door de verschillende decentralisaties in het sociale domein zou de leeftijdsgrens van 18 jaar mogelijk een minder strikte grens kun-

94 Staatsblad 667, 27 december 1984.
95 Centraal Planbureau, 2014.
96 Steketee, Vandenbroucke & Rijkschroeff, 2009.

nen worden. Omdat de gemeente niet alleen de verantwoordelijkheid krijgt voor de jeugdhulpverlening, maar ook voor de taken vanuit de WMO en de Participatiewet, komen regelgeving en een aantal financieringsstromen bij elkaar. Daardoor ontstaan meer mogelijkheden voor een integrale benadering waarbij jeugdhulpverlening ook na het achttiende jaar voortgezet kan worden.

Gemeenten kunnen zichzelf hierbij de regie geven, want met de decentralisatie ligt de verantwoordelijkheid voor de zorg uitdrukkelijk bij hen. Ze kunnen er dus ook voor kiezen om de leeftijdsgrens soepeler te hanteren. Daarnaast hebben gemeenten met de bekostiging een troef in handen waarmee zij samenwerking tussen aanbieders van jeugdhulpverlening en volwassenenhulpverlening kunnen afdwingen. De raad adviseert gemeenten dan ook de ruimte die het wettelijk kader biedt ten volle te benutten.

Laat jeugd-ggz en volwassenen-ggz deelnemen aan een zorgadviesteam in het mbo
Wat betreft de psychiatrische zorg liggen de mogelijkheden tot continuering anders. De jeugd-ggz komt weliswaar bij de gemeente te liggen, maar de volwassenen-ggz blijft geregeld onder de (landelijke) Zorgverzekeringswet. Dat betekent een knip in verantwoordelijkheden voor ggz-zorg bestemd voor jongeren onder en jongeren boven de 18 jaar. Daarmee ontstaat een nieuw schot in de hulpverlening.

Het is belangrijk dat jongeren ook na hun achttiende jaar de benodigde hulp kunnen behouden volgens dezelfde aanpak. Voor een betere aansluiting tussen jeugd-ggz en volwassenen-ggz is het daarom nodig dat de beide disciplines structureel vertegenwoordigd zijn in de zorgstructuur van het mbo. Daarbij kan aangesloten worden bij de bestaande zorg- en adviesteams in het mbo of bij nieuwe zorgstructuren die het mbo ontwikkelt. De aanwezigheid van professionals vanuit zowel de jeugd-ggz als de volwassenen-ggz maakt inhoudelijke afstemming beter mogelijk. Dit komt de doorgaande lijn in onderwijs en zorg in het mbo ten goede.

4.3 Laat Inspectie meer integraal toezien op passend onderwijs in het mbo

Net als de samenwerkingsverbanden passend onderwijs heeft ook het mbo in het nieuwe stelsel meer vrijheid om passend onderwijs te organiseren en de middelen voor extra onderwijsondersteuning te besteden. Het mbo bepaalt wie in aanmerking komt voor extra ondersteuning en hoe de interne ondersteuningsstructuur wordt ingericht.[97] De financiële middelen voor passend onderwijs worden voortaan gevoegd bij het gehandicaptenbudget in de lumpsum van de instelling. Waar de Inspectie van het Onderwijs op basis van de nieuwe wetgeving van passend onderwijs apart toezicht uitoefent op de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs, valt het mbo hier echter buiten.[98]

Uitbreiding toezicht op passend onderwijs in het mbo nodig
Het huidige toezicht vanuit het reguliere toezichtkader beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is gebaseerd op de situatie van vóór de invoering van de Wet passend onderwijs.[99] Wat betreft passend onderwijs bekijkt de Inspectie vooral of het mbo-onderwijs voldoende toegankelijk is voor jongeren met een beperking en of de informatievoorziening daarover op orde is. Gezien de wettelijke taak van het mbo om passend onderwijs te bieden, schiet dit toe-

97 Brinkman, 2013.

98 Inspectie van het Onderwijs, 2013b.

99 Inspectie van het Onderwijs, 2012.

zichtkader naar de mening van de raad tekort. De raad adviseert om het toezicht op passend onderwijs in het mbo meer in lijn te brengen met het toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs. Ook het toezicht in het mbo zal gericht moeten zijn op de kwaliteit van passende onderwijsondersteuning, het inzichtelijk maken van de manier waarop de middelen voor extra onderwijsondersteuning worden toegewezen en besteed, en het scheppen van voorwaarden om aan de zorgplicht te kunnen voldoen.

Tussen onderwijs en jeugdhulpverlening bestaan aanzienlijke cultuurverschillen. De samenwerking tussen professionals komt onvoldoende tot stand door veranderingen in de structuur en organisatie van beide domeinen alleen. Daarvoor is volgens de raad ook gezamenlijke deskundigheidsbevordering en het gebruik van een samenwerkingsinstrument nodig.

5 Aanbeveling 3: zet in op gezamenlijke deskundigheidsbevordering van onderwijs en jeugdhulpverlening

Uit de hardnekkigheid van bestaande knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening leidt de raad af dat voor een samenhangende aanpak meer nodig is dan veranderingen in de structuur en organisatie van afzonderlijke domeinen alleen. Met een betere toegankelijkheid en beschikbaarheid van jeugdhulpverlening voor het onderwijs is samenwerking nog geen realiteit. Een belangrijke andere voorwaarde is het tot stand brengen van een sterkere verbinding tussen beide domeinen.

Gezien de aanzienlijke cultuurverschillen tussen onderwijs en jeugdhulpverlening is ook een verandering nodig van denkbeelden, attitudes en gedrag om tot een inhoudelijke samenhangende aanpak te komen. De raad adviseert de centrale overheid om die reden te investeren in een professionaliseringsaanbod waaraan onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals samen deel kunnen nemen, en om gebruik te maken van een samenwerkingsinstrument. Dat biedt professionals uit beide domeinen een mogelijkheid om vroegtijdig een hulpvraag te signaleren en om begeleidingstrajecten in gezamenlijkheid te evalueren. Samenwerking met als gemeenschappelijk doel het realiseren van een ononderbroken schoolloopbaan kan hiermee gestimuleerd worden.

5.1 Investeer in een domeinoverstijgend professionaliseringsaanbod

De kennis die in het onderwijs nodig is voor het signaleren van problemen bij jongeren vraagt om specifieke deskundigheid van onderwijsgevenden. Om de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening te bevorderen en wederzijdse vooroordelen weg te nemen, vindt de raad het belangrijk om een *gezamenlijk* professionaliseringsaanbod te ontwikkelen voor onderwijs en jeugdhulpverlening. En dat aanbod nadrukkelijk ook te richten op het mbo.

Professionalisering voor betere signalering door het onderwijs
Onderwijsgevenden hebben zowel een uitvoerende als een signalerende rol. Bij de uitvoerende taak van de leraar ligt het zwaartepunt bij het geven van onderwijs en het waar mogelijk bieden van onderwijsondersteuning. Het bieden van zorg is niet primair de taak van de leraar,

maar het signaleren van zorgbehoeften is dat wel. Signalering is niet eenvoudig; de kennis om risicofactoren en risicovol gedrag te kunnen opmerken en beoordelen is op dit moment nog te weinig in de scholen aanwezig. Door een late signalering worden leerlingen soms te laat geholpen. Het is daarom belangrijk dat leerkrachten leren risicogedrag te herkennen. In het kader van de professionalisering van leraren zou hiervoor expliciet aandacht moeten zijn.

Gezamenlijk leren door direct aan te sluiten bij de praktijk
Gezamenlijke professionalisering kan goed werken om begrip van elkaar en elkaars werkwijzen te vergroten en cultuurverschillen te overbruggen. Dit helpt onderwijs- en jeugdhulpprofessionals kennis te delen en visiegesprekken te voeren op inhoudelijk niveau. Onderwijs- en jeugdhulpprofessionals in Denemarken volgen vaak samen na- en bijscholing die gericht is op het hanteren van een eenduidige werkhouding en methode.[100] In Nederland zijn goede ervaringen opgedaan met het samen volgen van door de centrale overheid bekostigde trainingen voor leerkrachten en personeel van kinderopvang en peuterspeelzalen.[101] Ook daar had gezamenlijke scholing als start van een samenwerkingstraject een positief effect op het ontstaan van begrip en een gezamenlijke taal.

Deskundigheidsbevordering zou niet alleen moeten bijdragen aan meer kennis, maar ook aan betere samenwerking en het overbruggen van cultuurverschillen. Het is daarbij belangrijk om aan te sluiten bij problemen die onderwijs- en jeugdhulpprofessionals in de dagelijkse praktijk ondervinden. Aan de hand van voorbeeldcasussen kunnen de professionals bijvoorbeeld samen naar oplossingen zoeken voor een geschikte aanpak voor een leerling. Daarbij leren ze elkaars manier van denken, procedures, criteria en oplossingsstrategieën kennen.

Mogelijk kunnen onderwijs en jeugdhulpverlening in het professionaliseringstraject ook samen zoeken naar een goede verdeling van taken in de praktijk. Dat jeugdhulpverleners en onderwijs een helder omschreven gezamenlijk doel hebben – het zo goed mogelijk begeleiden van jongeren – helpt daarbij. Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van professionalisering is hiermee aanwezig.

Reflectie op samenwerking tussen een cluster 4-school voor speciaal onderwijs en een residentiële instelling
"Er wordt door de samenwerking tussen de disciplines onderwijs en zorg meer van elkaar geleerd. Ook wordt de kennis over de (on)mogelijkheden van de verschillende disciplines vergroot. Het gaat er vooral om dat professionals van zowel de zorg als onderwijs zich openstellen voor tips en handvatten en elkaar als professioneel gelijkwaardig beschouwen. De leerkrachten ervaren dat zij veel kunnen leren van de hulpverleners als het gaat om het communiceren met ouders. Vanuit de hulpverlening wordt op een andere wijze naar het kind en zijn of haar hulpvragen gekeken dan vanuit onderwijs. De hulpverleners ondersteunen vooral de ouders, terwijl de leerkrachten vooral met het kind bezig zijn. De hulpverleners leren vooral praktische dingen van het onderwijs, bijvoorbeeld als het gaat om het vinden en gebruiken van extra hulpmiddelen bij het leren lezen en het registreren van voortgang met betrekking tot leerresultaten."

Bron: Van Vijfeijken & Van den Wijngaart, 2012

100 Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.

101 Bijvoorbeeld *Opbrengstgericht werken met jonge kinderen*, ontwikkeld door SLO en Sardes.

Overheid dient de totstandkoming van gezamenlijk professionaliseringsaanbod te stimuleren
De overheid heeft in het stimuleren van het professionaliseringsaanbod een belangrijke rol. Omdat de noodzaak tot professionalisering een direct gevolg is van beleidswijzigingen en voor (vrijwel) alle samenwerkingspartners in onderwijs en jeugdzorg geldt, zou de overheid moeten stimuleren dat er een landelijk professionaliseringsaanbod wordt ontwikkeld waar onderwijs en jeugdhulpverlening gebruik van kunnen maken.

5.2 Maak gebruik van eenzelfde samenwerkingsinstrument

Om een samenhangende aanpak te bevorderen, beveelt de raad aan een samenwerkingsinstrument te gebruiken. Dat biedt zowel onderwijsprofessionals als jeugdhulpverleningsprofessionals een mogelijkheid om vroegtijdig een hulpvraag te signaleren en om begeleidingstrajecten in gezamenlijkheid te evalueren. Een dergelijk instrument zou in het bijzonder de continuïteit van onderwijs-zorgarrangementen tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs kunnen bevorderen. De overdracht van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte tussen deze onderwijssectoren kan namelijk beter: er gaat veel tijd zitten in screening en dossiervorming in het mbo en dit levert weinig bruikbare informatie op.[102]

Naar Engels voorbeeld: het CAF-formulier
Als voorbeeld voor het gebruik van een samenwerkingsinstrument kan gekeken worden naar het CAF-formulier (Common Assessment Framework) dat in Engeland wordt gebruikt voor alle voorzieningen in de jeugdsector. Hiermee wordt de multidisciplinaire samenwerking tussen bijvoorbeeld scholen en zorginstanties ondersteund. Het CAF-formulier introduceert ook een gezamenlijke taal. Het wordt gebruikt om de zorgvraag te bepalen, situaties te analyseren, een samenhangend aanbod aan te bieden en zorg te evalueren. [103]

Met het standaardinstrument en het CAF-proces komt de verantwoordelijkheid om problemen te signaleren en aan te pakken bij iedereen te liggen; vooral bij de professionals in de algemene voorzieningen. Het doel is om onnodige doorverwijzingen naar zwaardere hulpverlening te voorkomen door sneller adequate hulp aan kind en gezin te bieden. Als een professional – bijvoorbeeld een leerkracht – signaleert dat er problemen zijn met een kind, dan wordt dit eerst in het eigen team besproken. Een onderdeel van deze bespreking is nagaan of er al een CAF van dit kind of gezin bestaat, want met een CAF ligt er een basis voor alle verdere screening en diagnostiek. Een CAF leidt in bijna alle gevallen tot actie en multidisciplinaire samenwerking.

Het ontwikkelingsperspectief kan als basis dienen
Als samenwerkingsinstrument tussen onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals kan het ontwikkelingsperspectief als basis dienen. Dit wordt momenteel gebruikt in het primair en voortgezet onderwijs (zie kader). Daarbij zouden contextfactoren, zoals de thuissituatie en eventuele opvoedings- en opgroeiproblematiek, en de manier waarop deze factoren het onderwijs positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden, uitgebreider aandacht kunnen krijgen. De begeleiding die vanuit jeugdhulpverlening ingezet wordt, kan hiermee tegelijkertijd met het onderwijsleerproces geëvalueerd en zo nodig bijgesteld worden. De evaluatie vindt in dat geval plaats met ouders, het bevoegd gezag en een jeugdhulpverleningsprofessional.

102 Brinkman, 2013.
103 Deen, Vink, Berg-LeClercq, Daamen & Smit, 2014.

Toelichting ontwikkelingsperspectief
In het ontwikkelingsperspectief wordt aangegeven waar de school met het onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte naar toewerkt. De verwachte uitstroombestemming is daar een verplicht onderdeel van. In de onderbouwing hiervan worden belemmerende en bevorderende factoren die van invloed zijn op het onderwijs aan de leerling meegenomen. Het gaat hier om kind-gebonden factoren en contextfactoren die het onderwijsproces kunnen beïnvloeden en die (mede) bepalen of een leerling een bepaalde uitstroombestemming kan bereiken. Bevorderende factoren zijn bijvoorbeeld motivatie, doorzettingsvermogen en een stimulerende thuisomgeving. Belemmerende factoren kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van een handicap.

Het ontwikkelingsperspectief speelt een centrale rol in het cyclische proces van planmatig handelen bij het onderwijs. Gedurende het onderwijsleerproces wordt de ontwikkeling van de leerling nauwkeurig gevolgd met behulp van de voortgangsregistratie. Ten minste jaarlijks evalueert het bevoegd gezag met de ouders het ontwikkelingsperspectief. Op basis van deze evaluatie treft het bevoegd gezag, indien nodig, extra maatregelen om de leerling op de koers richting uitstroombestemming te houden of stelt het ontwikkelingsperspectief bij.

Afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BRIN	Basis Registratie Instellingen
CAF	Common Assessment Framework
ggz	geestelijke gezondheidszorg
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NJi	Nationaal Jeugdinstituut
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OOGO	op overeenstemming gericht overleg
po	primair onderwijs
rmc	regionale meld- en coördinatiefunctie
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
V&J	Veiligheid en Justitie
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand

Literatuur

American Academy of Pediatrics (2004). Policy Statement: School-based mental health services. *Pediatrics, 113*(6), 1839-1845.

Babyak, A.E. & Koorland, M.A. (2001). Working together: Mental health and special education collaboration. *Children and Youth, 23*(8), 633-649.

Bosdriesz, M., Van Lieshout, M. & Radema, D. (2007). *Zorg en zorg delen: over de aansluiting van Bureau Jeugdzorg bij het primair onderwijs.* Apeldoorn: Garant.

Brinkman, B. (2013). *Handreiking vaststellen ondersteuningsbehoeften in het mbo.* Den Bosch: M&O groep.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010).* Proefschrift. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Centraal Planbureau (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau (2014). *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Clarijs, R. (2012). De dreigende beleidsklucht van de transitie jeugdzorg. *Jeugdbeleid, 2012*(3), 145-167.

De Kinderombudsman (2013). *Van leerplicht naar leerrecht.* Den Haag: De Kinderombudsman.

De Kinderombudsman (2014a). Brief van De Kinderombudsman aan Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 5 maart 2014. Kenmerk: 20140098.

De Kinderombudsman (2014b). *Veelgestelde vragen over rapport 'Is de zorg gegrond?'.* Webpagina. Geraadpleegd op 21 augustus 2014 via http://www.dekinderombudsman.nl/221/ouders-of-professionals/nieuws/detail/veel-gestelde-vragen-over-/.

Deen, C., Vink, C., Berg-LeClercq, T., Daamen, W. & Smit, H. (2014). *Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugdbeleid: een internationale verkenning en Nederlandse reflectie.* Utrecht: NJi.

Denktank Transformatie Jeugdstelsel (2014). *Beter met minder: bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel.* Utrecht: NJi.

Dickson, M. & Harmon, C. (2011). Economic returns to education: what we know, what we don't know, and where we are going – some brief pointers. *Economics of Education Revies, 30*(6), 1118-1122.

Doodkorte, P.P. & Hermanns, V. (2013). *Spoorboekje transitie jeugdzorg: dromen zijn doelen met deadlines.* Den Haag: Transitiebureau Jeugd.

Droste, A. (2013). *Een kind, een gezin, twee stelselwijzigingen: verbinding tussen passend onderwijs en zorg voor jeugd.* Universiteit Utrecht: Masterthesis.

Eimers, T., Boon, M. & Kennis, R. (2012). *Signalen voor passend beroepsonderwijs: jongeren met een beperking in het mbo.* Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Eimers, T., Kennis, R. & Ozdemir, M. (2013). *Aan het werk met passend beroepsonderwijs: loopbanen van jongeren met een beperking in het mbo.* Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Toezichtkader Beroepsonderwijs en volwasseneducatie 2012. Uitgangspunten, werkwijze, waarderingskader.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013a). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2011-2012.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013b). *Toezichtkader 2013 passend onderwijs. Integraal toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Johnston, N.S. (1990). School consultation: The training needs of teachers and school psychologists. *Psychology in the Schools, 27*(1), 51-56.

Kafkabrigade (2014). *Blinde vlekken in gemeentelijke bureaucratiebestrijding*. Webpagina. Geraadpleegd op 15 augustus 2014 via http://www.kafkabrigade.nl/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=93&cntnt01returnid=15&hl=nl_NL.

Kamerstukken II, 2011-2012, 33106, nr. 3. *Memorie van toelichting Wetsvoorstel passend onderwijs.*

Kamerstukken I, 2013-2014, 33684, A. *Memorie van toelichting Wetsvoorstel jeugdwet.*

Kastan, J. (2000). School-based mental health program development: A case study of interorganizational collaboration. *Journal of Health Politics, Policy, and Law, 25*(5), 845-862.

Kruiter, J., Oomen, C., Van der Grinten, M., Dubbeldam, E. & Zuidam, M. (2007). *Brede scholen in Nederland: jaarbericht 2007.* Utrecht: Oberon.

Laemers, M. & Van Schoonhoven, R. (2014). *(Regionale) samenwerking tussen onderwijs en (jeugd) zorg: een overzicht van wettelijke kaders*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad.

Ledoux, G. (2012). *Ex ante evaluatie passend onderwijs.* Den Haag: ECPO.

MBO Raad (2014). *Mbo in feiten en cijfers: studenten*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via http://www.mboraad.nl/?page/1641292/Studenten.aspx.

Mellin, E.A. & Weist, M.D. (2011). Exploring school mental health collaboration in an urban community: A social capital perspective. *School Mental Health, 3*(81), 81-92.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013a). *Kerncijfers 2008-2012.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013b). *Nieuwe voortijdig schoolverlaters. Convenantjaar 2011-2012*. Geraadpleegd op 6 juni 2014 via de website van Overheid.nl, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-207720.html.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014a). *Kengetallen samenwerkingsverbanden*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via http://swv.passendonderwijs.nl/.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014b). *Problemen tussen ouders en school*. Webpagina. Geraadpleegd op 21 augustus 2014 via http://www.passendonderwijs.nl/in-en-om-de-school/problemen-tussen-ouders-en-school/.

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2014c). *Verantwoordelijkheden van mbo-instellingen*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via http://www.passendonderwijs.nl/mbo/passend-onderwijs-in-het-mbo/verantwoordelijkheid-van-mbo-instellingen/.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014d). *Verevening*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via http://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/bekostiging/verevening/.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014e). *Vierde voortgangsrapportage Passend onderwijs.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014f). *Vijfde voortgangsrapportage Passend onderwijs.* Den Haag: OCW.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014). *Samenhang tussen de transitie van de jeugdzorg en de invoering van passend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 juni 2014. Kamerstukken II, 2013-2014, 31839, nr. 392.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). *Stelselwijziging jeugdhulp*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via http://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/jeugdhulp.

Moerkens, M. & Bosdriesz, M. (2011). *Bijtijds erbij zijn! Handreiking vroegtijdig signaleren en adequaat handelen in het kader van passend onderwijs.* Utrecht: NJi.

Nederlands Jeugdinstituut (2008). *Handreiking vroegsignalering in het onderwijs.* Utrecht: NJi.

Nederlands Jeugdinstituut (2008). *Het optimaliseren van snelle, passende en afgestemde hulp.* Utrecht: NJi Onderwijs en jeugdzorg/ LCOJ.

O'Toole, L.J. (1997). Implementing public innovations in network settings. *Administration & Society, 29*(2), 115-138.

Oberon (2010). *Handreiking Harmonisatie Voorschoolse voorzieningen voor gemeenten.* Utrecht: Oberon.

Oberon (2014). *Analyse concept ondersteuningsplannen passend onderwijs.* Utrecht: Oberon.

OGC Gateway (2014). *Review 0. Rapport Passend Onderwijs.* Den Haag: De Werkmaatschappij.

Onderwijsconsulenten (2011). *Rapportage Onderwijsconsulenten(+) 1 augustus 2010 - 1 augustus 2011.* Den Haag: Ondewijsconsulenten.

Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte: overwegingen bij het concept-wetsvoorstel Passend onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013a). *Meer kansen voor kwetsbare jongeren.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013b). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen.* Den Haag: Onderwijsraad.

Oreopoulos, P. & Salvanes, K.G. (2011). Priceless: the nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic Perspectives, 25*(1), 159-184.

Osterloh, A.E. & Korland, M.A. (1997). Working together: Mental health and special education collaboration in Florida. In C.J. Liberton, K. Kutash & R.M. Friedman (eds.), *A system of care for children's mental health: Expanding the research base*. Tampa, FL: RTCCMH.

Peeters-Weem, J.H.I.M. & Bouman, S. (2013). *Het schuurt tussen onderwijs, zorg en sociale zaken.* Leeuwarden: Frieslab.

PO-raad & VO-raad (2014). *AO passend onderwijs 3 juli 2014*. Brief van voorzitters PO-raad en VO-raad aan Tweede Kamer, 25 juni 2014. Kenmerk: 2014.006108.Geraadpleegd op 17 oktober 2014 via http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/140625_brief_van_po-raad_en_vo-raad_aan_vkc_ocw_voor_ao_passend_onderwijs_3_juli_2014.pdf.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte.* Amsterdam: SWP.

Sardes (2013). *De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op passend onderwijs.* Utrecht: Sardes.

Schillemans, T. (2008). Regelruimte: over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering. In RMO (ed.), *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.

Smeets, E. (2007). *Samenwerking tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg: onderzoek naar innovatie in vijf regio's.* Nijmegen: ITS.

Smeets, E. & Wester, M. (2009). *Knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en jeugdzorginstellingen.* Nijmegen: ITS.

Staatsblad 667, 27 december 1984. *Wet gemeenschappelijke regelingen.*

Steketee, M., Vandenbroucke, M. & Rijkschroeff, R. (2009). *(Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Stuurgroep pilot Zorgteam+ (2013). *Jeugdzorg op en vanuit school: peelregio 2012-2013, pilot vo-scholen.* Helmond: Gemeente Helmond, afdeling Onderzoek en Statistiek.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014a). *Derde Rapportage.* Den Haag: Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014b). *Vierde Rapportage.* Den Haag: Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd.

Van Amelsvoort, T.A.M.J. (2013). *Transitiepsychiatrie: Bridging the gap*. Oratie. Universiteit van Maastricht.

Van der Meer, J. (2008). De zucht naar samenhang: verkokering en ontkokering in het jeugdbeleid en grotestedenbeleid. In Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (ed.), *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.

Van der Ploeg, J.D. (2003). *Knelpunten in de jeugdzorg*. Rotterdam: Lemniscaat.

Van Kippersluis, H. & Doorslear, E. van (2011). Langer leren om langer te leven. *Economisch Statistische Berichten, 96*(4617), 512-514.

Van Vijfeijken, M. & Van den Wijngaart, M. (2012). *Samenwerking in onderwijs en zorg: evaluatie van een samenwerkingsverband tussen een (jeugd)hulpverleningsinstelling en scholen voor speciaal onderwijs*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

Van Veen, D. (1999). Terugzien voor morgen. In M. Bosdriez & D. van Veen (eds.), *Samenwerking onderwijs en jeugdzorg*. Amsterdam: SWP.

Van Veen, D. (2006). *Vernieuwing van het onderwijsbeleid in grote steden*. Inaugurele rede. Rotterdam InHolland.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). *42 Jeugdzorgregio's*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdzorg/42-jeugdzorgregios.

Walraven, M., Van der Grinten, M., Deen, C. & Bosdriesz, M. (2014). *Handreiking Verbinding Passend onderwijs en zorg voor jeugd*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via http://www.vpo-handreiking.nl/home/#.VDoffbccSig.

West, J. (1990). Educational collaboration in the restructuring of schools. *Journal of Educational and Psychological Consultation, 1*(1), 23-40.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school: over de uitval van overbelaste jongeren.* Den Haag: WRR.

Zorgboeren (2014). *De zorgboerderij: een formule die werkt!* Webpagina. Geraadpleegd op 14 via http://www.zorgboeren.nl/.

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

Mevrouw J. van Berkel	JSO expertisecentrum voor jeugd, samenleving en ontwikkeling
De heer B. Brinkman	M&O-groep
De heer M. Cantrijn	Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs/ PO-Raad
De heer F. Dingelstad	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Directie Jeugd, Onderwijs en Zorg
Mevrouw M. Dorst	Gemeente Zoetermeer
De heer W. van Es	Sardes
Mevrouw E. van Geest	Scala College
De heer L. K. Geluk	Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd
Mevrouw R. Gonggrijp	Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs
Mevrouw M.F.J. de Haan	MBO Raad
Mevrouw C.B.M. van Helvoirt	Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs/ PO-Raad
De heer P.W.A. Huisman	Haagse Hogeschool/Erasmus Universiteit
Mevrouw H. Jacobs	VO-Raad
De heer M. Janse	(V)SO OdyZee College
De heer F. Jansma	Onderwijscoöperatie
Mevrouw R. Kapteijn	Gemeente Zoetermeer
De heer J. Kloprogge	Kloprogge Holding BV
De heer C. Kuiper	Horizon Jeugdzorg en Onderwijs
Mevrouw G. Ledoux	Kohnstamm Instituut
Mevrouw M. Michels	Horizon Jeugdzorg en Onderwijs
Mevrouw K. Schotel	Horizon Jeugdzorg en Onderwijs
Mevrouw A. Stama	VO-Raad
Mevrouw J. Tissink	VO-Raad
Mevrouw E.J.A. Verheijen	MBO-Raad
De heer B. Vermolen	Gemeente Zoetermeer
Mevrouw E. Vis	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer B. Wienen	Yorneo
De heer F.J.D. Wijnands	Inspectie van het Onderwijs
De heer B. Wijnen	Nederlands Jeugdinstituut

Panelbijeenkomst samenwerkingsverbanden, 6 juni 2014

De heer K. van den Bogaard	Stichting Regionaal SWV Passend Voortgezet Onderwijs Zoetermeer
Mevrouw N. Knoeff-Van Rooij	Stichting SWV Passend Onderwijs VO22.01 Noord- en Midden Drenthe
Mevrouw M.Q. van Leeuwen	SWV Helmond-Peelland VO
De heer D. Rensen	Stichting Passend Primair Onderwijs Haaglanden
De heer L.M. Rurup	SWV Zuid-Kennemerland PO
De heer B. de Waal	SWV Hilversum e.o. (VO)
Mevrouw M. Weij-Van Wanrooij	SWV Goes, Schouwen-Duivenland e.o. (PO)

De heer J. Winters	Stichting SWV Passend Onderwijs VO22.01 Noord- en Midden Drenthe

Panelbijeenkomst onderwijsbesturen, 29 augustus 2014

De heer G. van Bezooijen	ROC Nova College, Haarlem
De heer H.J. Bootsma	Willibrord Stichting, Utrecht
De heer P. van der Poel	ROC Wellant College, Houten
De heer M.C. Spies	Stichting Agora, Zaandam
De heer L. van Stiphout	Stichting Quo Vadis, Deventer
Mevrouw R.G.K. Voss	ROC Albeda College, Rotterdam
De heer J. de Wit	Stichting Kolom, Amsterdam

Bijlage 1

Adviesvraag



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Onderwijsraad
Prof. dr. mevrouw G.T.M. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG



Themadirectie Jeugd, Onderwijs en Zorg
IPC 2450
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
J. Riphagen-Gietema
T +31 6 46 84 92 17
j.riphagen@minocw.nl

Onze referentie
596440

Datum 23 APR. 2014
Betreft Adviesaanvraag regionale samenwerking onderwijs - zorg voor jeugd

Geachte mevrouw Ten Dam,

Regionale samenwerking tussen onderwijs en zorg voor jeugd zou moeten leiden tot een meer integrale benadering van kinderen en jongeren. Tegelijkertijd hebben onderwijs en jeugdzorg elk hun eigen taken, die niet vanzelfsprekend allemaal met elkaar samenhangen.

De beleidsontwikkelingen passend onderwijs, de nieuwe Jeugdwet en de introductie van de entreeopleidingen zijn concrete voorbeelden waarin de samenwerking tussen onderwijs en zorg voor jeugd aan bod komt. Onderwijsinstellingen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten zijn volop bezig met deze ontwikkelingen, maar veel bevindt zich nog in de beginfase.

Bij de start van passend onderwijs per 1 augustus 2014 zullen veel samenwerkingsverbanden kiezen voor een 'beleidsarme' invoering. Gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben op het moment van schrijven veelal hun eerste op overeenstemming gericht overleg (oogo) over passend onderwijs gevoerd en (voorlopige) afspraken over samenwerking zijn gemaakt. De nieuwe Jeugdwet wordt per 1 januari 2015 ingevoerd. Op bestuurlijk niveau is tussen verschillende organisaties veel overleg gaande en worden plannen gemaakt. Ook op de werkvloer zijn de eerste ontwikkelingen zichtbaar. OCW wil graag een beeld krijgen van deze ontwikkelingen.

Dit brengt mij tot de volgende adviesvraag:
Wat is er nodig om de ontwikkeling van regionale samenwerking tussen onderwijs en zorg voor jeugd te bevorderen, zodat op de werkvloer meer maatwerk in de ondersteuning voor jeugdigen verkregen wordt?

De adviesvraag bestaat uit twee delen: het eerste gedeelte focust op regionale samenwerking en het tweede deel op maatwerk op de werkvloer. Ik vraag de Onderwijsraad om bij het uitbrengen van dit advies in kaart te brengen welke beweging op het terrein van regionale samenwerking op dit moment gaande is. Met regionaal bedoel ik boven lokaal, waarbij meerdere gemeenten met elkaar

Pagina 1 van 2

samenwerken. Daarbij vraag ik om in ogenschouw te nemen dat in de loop van 2014 de eerste contouren van de samenwerking zichtbaar worden, maar nog niet overal zal de samenwerking volledig uitgekristalliseerd zijn. Dit betekent dat er advies wordt gevraagd over wat er nodig is om deze regionale samenwerking te bevorderen.

Onze referentie
596440

Het doel van regionale samenwerking is meer maatwerk in de ondersteuning voor jeugdigen en daarom is deze focus in het tweede deel van de vraag aangebracht. OCW is in het bijzonder geïnteresseerd in de ontwikkelingen op de werkvloer, omdat daar uiteindelijk de samenwerking in de praktijk vorm gegeven moet worden. Met 'de werkvloer' worden de mensen bedoeld die direct met het kind en het gezin werken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan leraren, zorgcoördinatoren en/of intern begeleiders aan de kant van de school en op het gebied van zorg voor jeugd aan bijvoorbeeld gezinsbegeleiders, medewerkers van een cjg of ouder- en kindadviseurs. Met 'maatwerk' wordt bedoeld dat deze partijen per kind of gezin kijken wat de optimale ondersteuning is. Maatwerk wordt vaak afgezet tegen vaststaande arrangementen of protocollen.

De thematiek van deze adviesvraag ligt in het verlengde van het eerder uitgebrachte advies van de Onderwijsraad met de titel 'meer kansen voor kwetsbare jongeren'. Dat advies richtte zich nadrukkelijk op het behalen van startkwalificaties en de overgang van kwetsbare jongeren naar de arbeidsmarkt. Het nu gevraagde advies focust op kinderen en jongeren die tijdens hun onderwijsperiode jeugdhulp ontvangen. Voor maatwerk in de ondersteuning is samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs van belang. Het gaat daarbij nadrukkelijk om onderwijs in brede zin: primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. In het mbo gaat het om de ondersteuning die jongeren krijgen in de volle breedte van het onderwijs, zowel de BOL- als BBL-variant. Ook de term 'jeugd' of 'jeugdigen' dient breed te worden opgevat, waarbij kinderen én jongeren van 18 jaar of ouder betrokken dienen te worden. Deze laatste groep volgt veelal in het mbo onderwijs.

Omdat er verschillende onderzoeken op dit terrein lopen, vraag ik u om overlap te voorkomen en het onderzoek af te stemmen met in elk geval de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en het Nederlands Jeugd Instituut.

Ik zie met belangstelling uit naar uw advies.

Met vriendelijke groet,

mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

Pagina 2 van 2

Bijlage 2

Mogelijke opbrengsten samenwerking onderwijs en jeugdhulpverlening[104]

104 Walraven, Van der Grinten, Deen & Bosdriesz, 2014.

Voor gemeenten

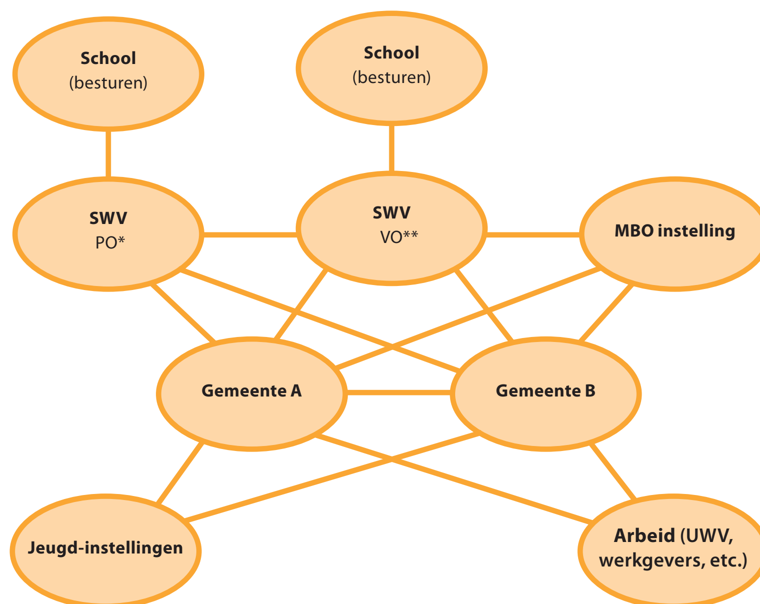
- Er ontstaat een sluitende structuur voor ondersteuning van jongeren en gezinnen rond school, thuis en het vrijetijdsdomein.
- Door de school als vind- en actieplaats te benutten kan de jeugdhulp vroegtijdig, zo licht mogelijk en doelmatig worden ingezet.
- Door de taken op het gebied van preventie, signaleren, beoordelen, arrangeren/toewijzen en hulp bieden van het onderwijs en die onder verantwoordelijkheid van gemeenten te koppelen, ontstaat integrale en afgestemde ondersteuning/hulp voor jongeren en gezinnen.
- Hiermee kunnen schoolverzuim, voortijdige schooluitval en thuiszittersproblematiek verminderd worden.
- Ook kan de problematiek bij jongeren en gezinnen tijdiger en doeltreffender worden aangepakt.
- Daarmee kunnen de kosten van zwaardere jeugdhulp teruggedrongen worden.
- De verantwoordingsplicht kan verschuiven van ‘urenschrijven’ naar resultaten boeken, waarmee de bureaucratie afneemt.
- Voor de uitvoering van de gemeentelijke taken op basis van de Jeugdwet kan de gemeente niet zonder het onderwijs, dat op dit terrein ook al heel veel doet (denk aan preventie, signalering, bieden van extra ondersteuning).
- De samenwerking met schoolbesturen/samenwerkingsverbanden en hulpinstellingen wordt versterkt, door het meer gericht zijn op een gezamenlijk belang (met specifieke verantwoordelijkheden).

Voor schoolbesturen/samenwerkingsverbanden:

- Door de vroegtijdige en laagdrempelige inzet van jeugdhulp voor kind en/of ouders kan voor meer leerlingen een passende plek in het regulier onderwijs geboden worden.
- Daarmee hoeven minder leerlingen gebruik te maken van kostbare specialistische voorzieningen.
- Leerkrachten worden door de jeugdhulp gesteund in hun omgang met leerlingen (en ouders) met specifieke ondersteuningsbehoeften.
- Door de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp kan de afstroom naar onderwijs op een lager niveau en de uitstroom naar het (voortgezet) speciaal onderwijs worden beperkt.
- Met de vroegtijdige inzet van jeugdhulp kunnen schoolverzuim en voortijdige schooluitval verminderd worden en komen er minder thuiszitters.

Bijlage 3

Vereenvoudigde weergave van overlegstructuren onderwijs en gemeenten in het kader van het jeugdbeleid



* Swv's po bestaan uit: 'gewone' basisscholen, sbo-scholen en so-scholen cluster 3 en 4

** Swv's vo bestaan uit: scholen voor voortgezet onderwijs (incl. lwoo en pro) en vso-scholen cluster 3 en 4

NB: mbo-instellingen maken geen deel uit van een samenwerkingsverband

Bijlage 4

Huidige waarborgen binnen passend onderwijs en jeugdhulpverlening

Stappenplan geschillen passend onderwijs

Binnen passend onderwijs kunnen ouders een stappenplan doorlopen in het geval ze niet tevreden zijn met de plek die een onderwijsinstelling hun kind aanbiedt. Uitgangspunt is dat ouders eerst proberen er samen met de school en het samenwerkingsverband uit te komen. Een bezwaarprocedure bij een instelling zelf behoort tot de mogelijkheden. Als dat tot niets leidt, kunnen ouders of instanties kosteloos een onderwijsconsulent inschakelen voor advies. De laatste stap bestaat uit het vragen van een oordeel aan de Geschillencommissie Toelating en Verwijdering Passend Onderwijs, aan de rechter of aan het College voor de Rechten van de Mens.[105] De geschillencommissie is in beginsel een tijdelijke commissie met specifieke expertise die is ingesteld om in de beginfase richting te geven aan de toepassing van de nieuwe wettelijke bepalingen op school.

Waarborgen jeugdhulpverlening

Klachten over de jeugdhulpverlening kunnen bijvoorbeeld ingediend worden bij de klachtencommissie van de desbetreffende jeugdzorginstantie.[106] Daarbij kan eventueel hulp worden gekregen van de onafhankelijke instanties het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg en Zorgbelang Nederland. Op de Jeugdwet is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, waardoor deze wet geen eigen bepalingen omtrent bezwaar en beroep bevat. [107] Dit betekent dat bezwaar kan worden aangetekend bij gemeenten en, na de bezwaarprocedure, in beroep kan worden gegaan bij de rechter.[108] Daarnaast hebben kinderen en gezinnen de mogelijkheid om misstanden te melden bij een meldpunt. Verder zijn gemeenten verplicht om benodigde zorg te leveren, ook als de budgetten ontoereikend zijn.[109] Mede naar aanleiding van de kritiek van de kinderombudsman is er een extra waarborg bijgekomen: financiële garanties ter waarde van maximaal 200 miljoen euro tot 2018 om jeugdhulpinstellingen te helpen die in problemen (dreigen te) komen als gevolg van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel.

Geschillencommissies OOGO

Om geschillen tussen de domeinen onderwijs en jeugdhulpverlening in het kader van het OOGO te beslechten, zijn gemeenten en samenwerkingsverbanden verplicht een procedure voor geschillenbeslechting af te spreken indien ze het niet eens worden over het ondersteuningsplan en/of jeugdhulpplan. Daarvoor kan ook gebruik worden gemaakt van de modelprocedures die zijn ontworpen door de VNG, de PO-Raad en de VO-Raad. In de modelprocedures worden geschillen voorgelegd aan een landelijke Geschillencommissie Ondersteuningsplan of Jeugdhulpplan die speciaal voor dit doel is ingesteld.

Aandacht voor thuiszitters

Vanuit het ministerie van OCW is in het *Plan van aanpak passend onderwijs* verhoogde aandacht voor thuiszitters. Het ministerie zal de komende tijd samenwerkingsverbanden en gemeenten stimuleren om regionale afspraken te maken over de aanpak van thuiszitten en daarbij expliciet aandacht te schenken aan het beleggen van doorzettingsmacht binnen de regio. Daarnaast wordt ingezet op het bekendmaken van goede voorbeelden via de website passendonderwijs.nl, zoals de leerrechtregisseurs en de actietafels.

105 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014b.

106 De Kinderombudsman, 2014b.

107 Centraal Planbureau, 2013.

108 Sommige gemeentelijke besluiten zijn hiervan uitgezonderd.

109 De Kinderombudsman, 2014a.

ONDERWIJS raad

Nassaulaan 6 - 2514 JS Den Haag
www.onderwijsraad.nl

Dit advies richt zich op de vraag hoe de inhoudelijke samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening bevorderd kan worden. De raad stelt dat daarbij de ononderbroken schoolloopbaan van jongeren het gezamenlijke uitgangspunt zou moeten zijn. Momenteel zijn echter knelpunten en ongunstige condities aan te wijzen die inhoudelijke samenwerking tegengaan en zo een risico vormen voor de schoolloopbaan van kwetsbare jongeren. De raad doet daarom aanbevelingen om de toegang tot jeugdhulpvoorzieningen vanuit het onderwijs te vergroten, de onderwijs-zorglijn door te trekken naar het middelbaar beroepsonderwijs, en cultuurverschillen tussen professionals in beide domeinen te overbruggen.